Marcello Carmagnani
(Coordinador)

Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina

Fideicomiso Historia de las Américas
Serie Estudios

SECCIÓN DE OBRAS DE HISTORIA

FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
Serie Estudios

Coordinada por
ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina

FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO / BRASIL / ARGENTINA

MARCELLO CARMAGNANI
Coordinador

Germán Bidart Campos • Natalio R. Botana • Aspásia Camargo • José Carlos Chiaramonte • Alicia Hernández Chávez • Marcello Carmagnani • Joseph L. Love • José Murilo de Carvalho • Josefina Z. Vázquez

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.

EL COLEGIO DE MÉXICO
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 1993

321.021
C287 f

CREATIVE COMMONS

D. R. © Fideicomiso Historia de las Américas
D. R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
D. R. © Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V.
Carretera Picacho-Ajusco 227, 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-4216-3

Impreso en México/*Printed in Mexico*

PRESENTACIÓN

EL FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS nace de la idea y la convicción de que la mayor comprensión de nuestra historia nos permitirá pensarnos como una comunidad plural de americanos, al mismo tiempo unidos y diferenciados. La obsesión por definir y caracterizar las identidades nacionales nos ha hecho olvidar que la realidad es más vasta, que supera nuestras fronteras, en cuanto ella se inserta en procesos que engloban al mundo americano, primero, y a Occidente, después.

Recuperar la originalidad del mundo americano y su contribución a la historia universal es el objetivo que con optimismo intelectual trataremos de desarrollar a través de esta nueva serie que lleva precisamente el título de Historia de las Américas, valiéndonos de la preciosa colaboración de los estudiosos de nuestro país y en general del propio continente.

El Colegio de México promueve y encabeza este proyecto que fue acogido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari. Estamos convencidos de que la transformación económica que vive nuestro país, y la región entera, debe verse acompañada de una transformación cultural semejante. Al estímulo del gobierno federal se sumó el entusiasmo del Fondo de Cultura Económica para la difusión de nuestras primeras series, Ensayos y Estudios, que hoy entregamos al público.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ
Presidenta
Fideicomiso Historia de las Américas

INTRODUCCIÓN

9995269891027 16

SIEMPRE ME ha llamado la atención el escaso espacio que dedican los estudios generales y especializados a las formas que el federalismo asume en el contexto latinoamericano. Impresiona aún más que no se haya propuesto, a pesar de los estímulos que provienen de los cambios políticos actuales, un análisis de conjunto de las constantes y variantes de las experiencias federales del continente en el curso de casi dos siglos de su historia.

Estas consideraciones nos han hecho surgir en nosotros la idea de que este desinterés podía ser superado a través de un conjunto coherente de estudios capaces de mostrarnos, sin caer en una excesiva generalización ni en una excesiva especialización, las formas que históricamente ha asumido el federalismo en México, Brasil y Argentina desde la Independencia hasta nuestros días.

Un volumen de este tipo no podía ser propuesto al lector, como habría sido deseable, por un único autor pues si bien hay competencias científicas específicas en muchos estudiosos, ninguno podía asumir la totalidad de la tarea en forma exclusiva. De allí que hayamos pensado en una solución diferente: que cada estudio ilustrara las fases históricas de cada experiencia federal, delegando al editor del volumen la responsabilidad de proponer un análisis comparado de las experiencias federales.

Para lograr este objetivo central todos y cada uno de los autores convinimos —en un coloquio desarrollado en la ciudad de México bajo los auspicios de El Colegio de México y del Fideicomiso Historia de las Américas— en que este volumen debería transmitir la idea de que el federalismo no fue ni es una forma de gobierno inmutable sino que, como toda forma estatal, sufrió importantes y significativas transformaciones a lo largo de un siglo y medio. A partir de esta simple, por no decir banal, constatación, nos empeñamos en dar la debida importancia al hecho de que el principio federal, presente en todas las constituciones federales, se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de una cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales. Al mismo tiempo, consideramos la idea de que esta doble esfera

política tiende a desarrollar, por efecto de innovaciones económicas (ferrocarriles, etc.), sociales (surgimiento de nuevos grupos sociales no territoriales) y políticas (nacimiento de partidos clasistas o de movimientos sindicales), una esfera de competencias compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales o a favorecer la preeminencia y expansión de la propia esfera federal. Al mismo tiempo, los estados por el hecho de ser titulares ellos también de soberanía y poseer una esfera política propia, pueden dar vida a mecanismos políticos formales e informales que tiendan a vincular dos o más estados entre sí sobre problemáticas afines, dando realidad a prácticas políticas caracterizadas como seccionales.

La idea de fondo es que el federalismo es una forma de gobierno dinámica que presenta una fuerte capacidad de transformación y de adecuación al desenvolvimiento de las regiones y del país, visualizable tanto en la tensión como en la colaboración entre las dos esferas: la federal y la de los estados. De allí que la dimensión institucional no pueda ser la única capaz de permitirnos comprender las diferencias y similitudes de las diferentes experiencias federales obligándonos, por lo tanto, a tratar de establecer una mejor correlación entre la dimensión institucional y la política y entre esta última y la social.

Si bien la dimensión institucional nos permite comprender la capacidad de acción de los actores políticos, la actividad política y social de estos últimos facilita comprender cómo se interiorizan en las instituciones las diferentes prácticas políticas (elecciones, partidos políticos, etc.) y cómo a través de estas prácticas se integran en la cultura política las diferentes instancias ideológicas (liberalismo, nacionalismo, democracia). En otras palabras, el federalismo no es sólo el principio a partir del cual se han organizado y organizan institucionalmente Argentina, Brasil y México, sino también una cultura política capaz de regular a través de prácticas concretas los derechos y los deberes de los diferentes actores en lo que concierne a la ciudadanía, la participación política y la presencia social de los mismos.

Las experiencias federales de Argentina, Brasil y México son examinadas en este volumen a través de un análisis histórico-politológico capaz de conjugar y de hacer interactuar las tres dimensiones expuestas, es decir, la institucional, la de las prácticas políticas y la de la cultura política. Sólo a través de esta compactación analítica consideramos que se podía comprender el porqué no es posible hablar del federalismo como de una forma de organización idéntica en el tiempo y en el espa-

cio latinoamericano, siendo conveniente, en cambio, hablar de formas históricas del federalismo no obstante que ellas posean diferentes duraciones temporales en los países que hemos considerado en este proyecto.

De cuanto hemos dicho surge con suficiente claridad que las diferentes dimensiones comunes que especifican el federalismo en estas tres áreas latinoamericanas han sido influidas significativamente por la evolución histórica. Esto quiere decir que para describir y analizar las experiencias federales cada autor tuvo la total libertad de establecer el punto de partida y de llegada de la experiencia federal que analizaba. Las tres partes en que se divide el volumen —primer federalismo, federalismo liberal y federalismo centralizador— reflejan esencialmente los procesos históricos generales dentro de los cuales se insertan las diferentes experiencias federales mexicanas, brasileñas y argentinas en siglo y medio de historia.

A través de la presentación de la experiencia federal en tres áreas latinoamericanas significativas, se desea no sólo ilustrar la originalidad del federalismo latinoamericano, que fue y es grande, sino también vincular mayormente la reflexión histórica con la que simultáneamente realizan otros científicos sociales sobre los sistemas políticos y la gobernabilidad latinoamericana.

En el curso de la preparación de este volumen, tuvo una gran importancia el coloquio realizado en la ciudad de México los días 2 y 3 de marzo de 1992, organizado por el Fideicomiso Historia de las Américas presidido por Alicia Hernández Chávez, durante el cual los autores tuvimos la ocasión de comparar las experiencias que analizamos y recibir los comentarios de Tulio Halperin Donghi sobre el primer federalismo, de María del Refugio González sobre el federalismo liberal y de José Luis Reyna sobre el federalismo centralizador. Deseamos finalmente agradecer a la institución que abrigó nuestros trabajos, El Colegio de México, y al Fideicomiso Historia de las Américas que los hizo posibles.

MARCELLO CARMAGNANI

EL PRIMER FEDERALISMO

EL FEDERALISMO MEXICANO, 1823-1847

JOSEFINA ZORAIDA VÁZQUEZ*

LOS ORÍGENES del federalismo mexicano han sido explicados convincentemente en un conjunto de estudios que se complementan.[1] Algunos estudios se han adentrado en sus orígenes en el regionalismo o en la tradición española; Benson los relaciona con la creación de las diputaciones provinciales y Barragán con el Plan de Casamata, los dos con razón. Faltaría explorar la contribución de los ayuntamientos como núcleo de intereses, cuya tradición representativa les permitió desempeñar un papel importante en las elecciones y en la crisis de 1823, y adaptar el constitucionalismo tradicional al contexto liberal de la Constitución de 1812.

Lo que no parece despertar duda es que la federación fue la opción que salvaguardó la unidad en 1824 al responder al regionalismo, verdadera fuerza política al derrumbarse el intento monarquista que buscaba conservar el viejo orden novohispano. Brian Hamnett ha visto con claridad cómo la independencia hacía necesaria una serie de ajustes entre las regiones y el poder central, o como él lo precisa, "entre las élites regionales y la nacional",[2] ya que los reajustes que habían tenido lugar a fines de la Colonia y durante los críticos años de la Independencia requerían una transformación política. Comentaristas contemporáneos y posteriores han elogiado el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 como respuesta original que había resuelto en forma adecuada las prue-

* El Colegio de México.

[1] Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1952; José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)*, México, UNAM, 1978; Manuel Calvillo, *La consumación de la Independencia y la instauración de la República federal, 1820-1824*, México, Departamento del Distrito Federal, [1976]; Marcelo Carmagnani, "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Colonia-Viena, Bolhau Verlag, 1984, pp. 289-304; Brian R. Hamnett, "Factores regionales en la desintegración del régimen colonial en la Nueva España: el federalismo de 1823-1824", *ibid.*, pp. 305-317; Antonio Annino, "El pacto y la norma. Los orígenes de la legalidad oligárquica en México", *Historias*, 5, ene.-mar., 1984, pp. 3-32.

[2] Hamnett, "Factores...", *op. cit.*, pp. 305-306.

bas que las circunstancias le planteaban;[3] otros las han acusado de simple copia del federalismo norteamericano, por haber adoptado su sistema de representación, o de haber seguido a la letra la Constitución de Cádiz, por mantener su forma. Lo cierto es que fueron documentos de una transacción casi milagrosa, pues la compleja situación hacía difícil encontrar fórmulas que consiguieran atenuar las tensiones que se venían expresando entre las regiones y el centro.

El constitucionalismo de 1824 se ha analizado con minuciosidad desde el punto de vista jurídico, pero en cambio brillan por su ausencia obras sobre su aplicación. La historiografía se ha ocupado poco del periodo "del federalismo y el centralismo", como se le conoce al subrayar su carácter ideológico, o "del santanismo", cuando lo refieren al político-militar. Por otra parte, la visión tradicional se ha empeñado en agrupar las opiniones políticas de las primeras décadas de la República dentro de la dicotomía partidista de liberales y conservadores, definida más tarde. Los liberales en el mundo hispánico, en su mayoría unitarios, se habían dividido en exaltados y moderados; en México se convirtieron en federalistas y centralistas, éstos no necesariamente conservadores, pues hubo centralistas liberales. Además hubo federalistas que abogaron por un centralismo de transición para fortalecer al nuevo Estado. En la visión simplista, una vez calificados de conservadores los centralistas, se asume que el ejército y la Iglesia debían ser sus sostenedores, a pesar de las evidencias de que no eran grupos monolíticos. Aunque la política fue el ejercicio de pequeños grupos de propietarios o profesionales, no hay que olvidar que las comunidades se habían familiarizado con el uso de las armas y probado su poder en los movimientos insurgentes, por lo que seguirían desempeñando un papel importante durante gran parte del siglo XIX. Aunque el gobierno federal no siempre pudo asumir el papel de árbitro que había desempeñado el gobierno español, en algunas ocasiones le hizo concesiones a las comunidades. De esa manera en 1843 y en 1845, el gobierno nacional aprobó el plan de Juan Álvarez de reunir a los propietarios con representantes de los pueblos indígenas de las zonas sublevadas del sur de México, para estudiar reclamaciones y someterlas a arbitraje.

[3] Emilio Rabasa *(La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México,* México, Porrúa, 1990, p. 7) considera que el constitucionalismo de 1824 "estaba lejos de la perfección, pero era noble". Justo Sierra, por su parte *(Evolución política del pueblo mexicano,* México, UNAM, p. 189), opina que fue "un modelo de leyes bien hechas... [con] disposiciones que comprueban el excelente criterio de sus autores".

El regionalismo tuvo un papel importante en la adopción del federalismo, pero lo matizaron las amenazas externas que fomentaron el "nacionalismo" estimulado por la guerra de Independencia. Por otra parte, no se debe descartar que dentro de las provincias-estados también existiera un anticentralismo dirigido a sus capitales, que sin duda colaboraría en 1835 a la institución del centralismo para liberarse de esos controles cercanos, tal como había sucedido en 1821 en Centroamérica, en donde una de las razones para la adhesión de las provincias al Plan de Iguala era librarse de la "tiranía" guatemalteca.

Nuestro intento será tratar de hacer algunas precisiones sobre el federalismo mexicano adoptado en 1824, el carácter que tuvo su aplicación, sus esfuerzos por superar las limitaciones con que había surgido y su inhabilidad para sortear las dos funciones básicas para el control del territorio virtual heredado de la Nueva España, el fiscal y el del orden y defensa. La extensión del voto y de la ciudadanía en 1824, con los desórdenes "populares" de 1829, aumentó la convicción de la necesidad de limitar el ejercicio del voto, lo mismo que las amenazas y la pobreza del gobierno federal frente a la riqueza de algunos estados y al aparente despilfarro de las autoridades municipales convencerían a todos de que había que hacer una reforma constitucional que lo fortaleciera. Esas dos tendencias, junto a los abusos de poder por el Legislativo y el Ejecutivo, más la amenaza de pérdida de Texas, conducirían a intentar la solución centralista en 1835.

Pero es necesario insistir en que el nuevo sistema fracasó en los mismos objetivos. El gobierno centralista no logró "arreglar" la hacienda pública ni disminuir los gastos; los desórdenes se multiplicaron y no se logró asegurar la defensa efectiva de la República. Al final el problema de la República centralista sería el mismo: tampoco contó con los instrumentos de coerción para hacer efectiva su autoridad y conquistar una esfera de acción propia.

Un contexto cambiante

Varios elementos contribuyeron a crear una situación compleja en la Nueva España en vísperas de la Independencia. Desde el último tercio del siglo XVIII el establecimiento del régimen de intendencias había inaugurado un nuevo ordenamiento del espacio y de la administración con la creación de las intendencias y las comandancias de las Provincias

Internas. Por una parte se uniformaba la administración, "viciada con la variedad de jurisdicciones", mediante el régimen de intendencias y, por la otra, se creaba un gobierno de excepción para el Septentrión, "debido a las muy especiales circunstancias en que se encontraba esa región".[4] Esta reforma sufriría diversos ajustes y un nuevo cambio con la aplicación de la Constitución española de 1812, que instauraba ayuntamientos en toda población de más de mil almas y siete diputaciones provinciales, que participarían en la administración. Las amplias facultades del virrey, reducidas con la reforma de las intendencias y reconstruida más tarde, quedaban circunscritas ahora a la jefatura política de la provincia de la Nueva España.

Todos estos cambios en un tiempo reducido provocaron la desarticulación en la administración, que se incrementaría con la fragmentación provocada por la lucha insurgente[5] y por la suspensión del orden constitucional español en 1814 y su restauración en 1820.

El malestar generado explica la facilidad con que Agustín de Iturbide logró una amplia coalición en 1821 para efectuar la consumación de la Independencia. De esa manera Iturbide se convirtió en el único líder nacional entre 1821 y 1854[6] que logró conjugar intereses heterogéneos: alto y bajo clero, ejército realista e insurgente, grupo empresarial y comercial, y comunidades cansadas de los excesos de los insurgentes y realistas. Las intendencias centroamericanas que formaban la Capitanía de Guatemala también se adhirieron al Plan de Iguala y con ello al Imperio.

Mas a lo largo de 1822, el rechazo de los Tratados de Córdoba por las Cortes le enajenaría a parte del alto clero y a los "borbonistas". Ascensos y distribución de las comandancias generales producirían malestar entre realistas e insurgentes y estimularían aspiraciones de poder. Pero tal vez un punto esencial que removió la tensión entre las provincias y el centro, lo iba a constituir el intento imperial de establecer impuestos directos y verse forzado a imponer préstamos forzosos. Éstos recordaban las exacciones sufridas por todos los grupos durante las guerras borbónicas y la contrarrevolución de Independencia.[7] A pesar de la penuria hacendaria, se habían rebajado o suprimido viejos impuestos, pero no fue

[4] Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1968, p. 25.

[5] Brian Hamnett, *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional, 1750-1824*, México, FCE, 1990.

[6] Hamnett, "Facción, Constitución y poder personal en la política mexicana, 1821-1854: un ensayo interpretativo", en Josefina Zoraida Vázquez (comp.), *Interpretaciones sobre la fundación del Estado mexicano, 1821-1854*, en prensa.

[7] Carlos Marichal, "Las guerras imperiales y los préstamos novohispanos, 1781-1804", y Josefa

suficiente para satisfacer la convicción general de que la independencia significaba la liberación total de éstos.

El carácter corporativo de las elecciones de 1822 hizo temer a las élites provinciales, y seguramente hasta a las comunidades, que volverían a quedar bajo la tiranía del centro. A ello se sumó el enfrentamiento entre el Congreso constituyente y el emperador, quien terminó por disolverlo y sustituirlo por una Junta Nacional Instituyente. El descontento sería capitalizado por sus generales, con apoyo de las diputaciones provinciales, representantes de las élites regionales. Así el Plan de Casa Mata (febrero de 1823) conjugaba tensiones sociales y regionales en sus peticiones: la reinstalación inmediata del Congreso pero para convocar otro.

Uno de los problemas de fondo había sido la titularidad de la soberanía, pues mientras el Congreso "se empeñaba" en asumir la soberanía,[8] Iturbide insistía en que le correspondía por voluntad nacional. Por ello el artículo 1 del Plan de Casa Mata reiteró que "la soberanía reside esencialmente en la nación".

El emperador restauró el Congreso, pero las provincias lo consideraron sólo convocante y un grupo importante de generales y de diputaciones le negaron obediencia tanto al emperador como al Congreso. Iturbide abdicó, pero el Congreso se negó a ser sustituido y se limitó a anular el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba para que el país adoptara la forma de gobierno que más le conviniera.[9] La cuestión de la soberanía quedó pendiente, lo que creó un vacío de poder que permitió a las diputaciones tener un papel creciente. Las diputaciones coligieron que por el desconocimiento español de los Tratados de Córdoba y la ilegalidad del Imperio, la soberanía había revertido al pueblo, del que eran representantes.[10] Al decir de Prisciliano Sánchez:

Las diputaciones provinciales que desde el grito dado en Casa Mata y en vir-

---

Vega, "Los primeros préstamos de la guerra de Independencia, 1809-1812", *Historia Mexicana*, XXXIX: 4, 1990, pp. 881-907 y 909-931.

[8] *Noticioso general*, 6 de octubre de 1822, citado por Barragán, *Introducción, op. cit.*, p. 89. Francisco García (*Vindicación del Congreso o exposición sobre el proyecto de reforma del señor Zabala, presentada para leerse el 8 de octubre de 1822*, México, Imprenta Imperial, 1822, p. 7) insiste en que "habiéndose declarado antes que soberanía reside esencialmente en la Nación, es claro que en el Congreso sólo podía existir en representación".

[9] *Dictamen de la comisión especial de convocatoria para un nuevo Congreso*, México, Imprenta del Águila, 1823: "El Congreso ni tiene ni ha tenido nulidad legal que lo inhabilite para constituir a la Nación, ni tuvo ni tiene incapacidad" (12 de abril).

[10] Jaime E. Rodríguez, "From Royal Subject to Republican Citizen", Jaime E. Rodríguez (comp.), *The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation*, Los Ángeles, UCLA, 1989, p. 41.

tud de la revolución, tomaron por necesidad y conveniencia pública para hacer la salud de la patria (*ley* superior a todas las escritas) un carácter distinto de aquél con que se hallaban investidas.[11]

El papel creciente de las diputaciones en las provincias estratégicas contó con el apoyo de los comandantes militares nombrados por Iturbide, algunos por oportunismo y otros, como en el caso de Luis Quintanar y Anastasio Bustamante, por iturbidismo. De manera que los dos órganos importantes, el civil provincial y el militar regional, desobedecieron a la "representación nacional". Los generales que habían patrocinado el Plan de Casa Mata se concentraron en Puebla, desde donde el 10 de marzo convocaron a las provincias a enviar dos delegados para formar un gobierno provisional. Unos días después, Michoacán hizo un llamado semejante, pero lo canceló al enterarse de la convocatoria poblana. El Congreso hizo un esfuerzo por llegar a un acuerdo con los representantes atrincherados en Puebla, pero éstos exigieron el cumplimiento de la cláusula que exigía la convocación de un nuevo congreso.

No obstante, si exceptuamos el caso de Guatemala, no había ánimo de fragmentación. Chiapas, que había formado parte de esa Capitanía, intentó constituir una confederación e invitó a Yucatán y Oaxaca, sin éxito. Las tendencias autonomistas, con intentos de coalición de defensa, predominaron tanto en las Provincias Internas como en el Bajío, Guadalajara, Zacatecas y San Luis. A mediados de 1823 muchas provincias se habían constituido en estados y Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas habían convocado a elecciones para legislaturas constituyentes y formado milicias para defenderse de los poderes centrales. Pero privaba una confusión hasta en el sentido que tendría la convocatoria.[12]

Mientras las provincias se constituían en estados libres, independientes y soberanos, el Congreso nombró un Ejecutivo provisional en mayo. Los generales que formaron el triunvirato ejecutivo simbolizaban un cambio de fuerzas. En contraste con el iturbidismo que había privilegia-

[11] *Memoria sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco, leída por el C. Gobernador del mismo, Prisciliano Sánchez, ante la H. Asamblea Legislativa en la apertura de sus sesiones ordinarias el día 1o. de febrero de 1826 seguida del Pacto Federal de Anáhuac,* Guadalajara, Poderes de Jalisco, 1974, p. 60.

[12] Casa Mata previó que se hiciera "bajo las bases prescriptas para las primeras", es decir, de carácter corporativo. La Junta Nacional Instituyente elaboró una convocatoria de acuerdo con la Constitución de 1812 y las diputaciones exigían que tomara en consideración la representación proporcional de la población. "Representación de los comisionados de las provincias de Guadalajara, Valladolid, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí al Soberano Congreso, para la convocación de un nuevo congreso, abril 19, 1823", *La Águila Mexicana,* 5 y 6 de mayo, 1823.

do a los realistas, ahora de sus tres propietarios y tres suplentes, sólo uno era realista.[13]

Era natural que la provincia de Jalisco que había constituido el reino de la Nueva Galicia y el asiento de la Audiencia de Guadalajara fuera la más radical y cuna desde 1821 de publicaciones federalistas.[14] El jefe político que era iturbidista se convirtió en el campeón del federalismo de Jalisco y, en busca de legitimación, convocó a los ayuntamientos para que suscribieran actas en apoyo del sistema federal,[15] preparando la defensa.[16] El 5 de junio, la diputación le aclaró al ministro de Relaciones, Lucas Alamán, que "no había ley, tratado ni compromiso que obligara depender a las provincias del centro".[17]

A pesar de que Yucatán había establecido su gobierno, la posición más radical era la de Guadalajara. El 16 de junio de 1823, su diputación concluía el Plan de Gobierno Provisional y el 21, un *Manifiesto* declaraba constituido el estado libre y soberano de Xalisco, que serviría de modelo para otras provincias.

Como Zacatecas dependía judicial y comercialmente de Guadalajara, sus ligas con Jalisco eran estrechas, por lo que la actitud de su diputación fue semejante, aunque más ponderada. A diferencia de Guadalajara, que al erigirse en estado libre, independiente y soberano sólo reconocía una relación de hermandad y confederación con los otros estados, cuando la diputación zacatecana declaró constituido el estado libre, federado y "soberano de sí mismo" el 17 de julio, subrayó la importancia del bien general y el deseo de no dañar la unidad. Hubo otras divergencias. Jalisco optó por un gobernador y Zacatecas por una junta de tres individuos que incluía al comandante militar[18] y convocó su congreso constituyente. En una comunicación al gobierno central expresó la convicción de que sólo la federación lograría "el bien de la patria", al conciliar el interés "particular de las provincias con el general de la

[13] Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria; suplentes, Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero.

[14] En especial el *Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos de Anáhuac* de Francisco Severo Maldonado (1821) y el *Pacto Federal de Anáhuac* de Prisciliano Sánchez (1823).

[15] *Voto general de los pueblos de la provincia libre de Xalisco, denominada hasta ahora de Guadalajara, sobre constituir su forma de gobierno en república federada*, Guadalajara, Poderes de Jalisco, 1973.

[16] José María Muriá, *Historia de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 1981, t. II, p. 445.

[17] Jaime Olveda, *La política de Jalisco durante la República federal*, Guadalajara, Poderes de Jalisco, 1976, p. 20.

[18] Mercedes de Vega, *Historia de Zacatecas, 1810-1867*, Manuscrito. Agradezco que me permitiera usar su información.

nación", por lo que aceptaría órdenes encaminadas al bien general, pero no las contrarias a sus intereses, declarando su decisión de que si no se convocaba un nuevo congreso se federaría con los otros estados.[19] Es de interés destacar que el primer Congreso estatal, reunido el 19 de octubre, aplicó el principio de autonomía regional no sólo de la autoridad del centro, sino también de toda dependencia de Guadalajara. Así denunció el control del Tribunal de Minería de México y también el de Guadalajara en asuntos de justicia y comercio, creando de inmediato sus propias instituciones y reclamando la porción de diezmos que le correspondía.[20]

El Congreso ordenó al Supremo Poder Ejecutivo evitar el establecimiento de gobiernos provinciales al tiempo que para calmar los ánimos ampliaba las facultades de las diputaciones provinciales y elaboraba un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que Carlos María de Bustamante describiría como de "república federal regulada".[21] Mas las noticias del interior se impusieron y los diputados se convencieron de la inevitabilidad de hacer la convocatoria para un nuevo congreso.

El gobierno, por su parte, había movilizado al ejército al mando de dos de los triunviros, Bravo y Negrete. El primero se mostró conciliador; Negrete, astuto; aprovechó su ascendiente sobre los jefes militares de la región para promover la separación de Colima. Bravo, convencido del inconveniente de un enfrentamiento, entabló conversaciones que produjeron un primer compromiso: el gobierno aceptaba el federalismo y Jalisco y Zacatecas se comprometieron a contribuir con los gastos de la nación (14 de agosto de 1823). El convenio tranquilizó los ánimos, pero como el gobierno no lo ratificó, Jalisco se declaró en abierta rebeldía. Bravo se vio obligado a reemprender la ofensiva al año siguiente. Para entonces, sólo el ejército situado en Jalisco estaba dispuesto a enfrentarse al centro, pues era evidente que la mayor parte del ejército apoyaba al gobierno nacional. Esto permitió someter a los generales reunidos en Puebla con la cooperación del cabildo eclesiástico; en esa forma se consolidó la unión.

[19] "El jefe político de Zacatecas acompañando copia de lo acordado por la diputación provincial para contener los males que se figuran amenazar a la patria", Zacatecas, 18 de junio de 1823, AGN, *Gobernación*, caja 48, exp. 12, f. 4.

[20] Archivo Histórico de Zacatecas en adelante AHZ, "Libro de Actas de sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente", noviembre de 1823-abril de 1825; "Resolución para no enviar representantes al Tribunal General de Minería de México" (19 de noviembre de 1823), y "Dictamen de la Comisión de Hacienda sobre diezmos", 5 de noviembre de 1823. AHZ, "Congreso del Estado", Comisión de Gobierno, 10 a 20 de noviembre de 1823. De Vega, *Historia, op. cit.*

[21] Jesús Reyes Heroles, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1957, vol. I, p. 178.

El Congreso constituyente y la Constitución de 1824

De acuerdo con la exigencia provincial, la convocatoria para las elecciones se hizo bajo los principios gaditanos, pero atendiendo la petición de que los diputados se eligieran con base en la población, aunque representando a la nación entera. La proporcionalidad aseguró una preponderancia de las provincias centrales, México (21) y Puebla (14), frente a las federalistas, Jalisco (9), Guanajuato (8), Yucatán (5) y Zacatecas (4). El resultado unionista estaba asegurado.

El Congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823 y a diferencia de su antecesor se apresuró a redactar el Acta Constitutiva. Aunque se aceptó el federalismo, todavía se provocó una polémica y sus enemigos lograron que la definición de nación mexicana desconociera la existencia de los estados establecidos, al declararla constituida por las provincias de la Nueva España, la Capitanía de Yucatán y las comandancias de las Provincias Internas; de esa manera la nación asumía la soberanía, pero la compartía con estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior. No había un solo concepto de nación, pues mientras para Ramos Arizpe, la nación la constituían el territorio y los habitantes, para la mayoría era la "reunión de los habitantes",[22] tal y como se expresaría en casi todas las constituciones estatales, aunque Jalisco, Tamaulipas, Michoacán y el Estado de Occidente se limitaron a enumerar los distritos que los constituían.[23]

El fondo de la cuestión continuó siendo la titularidad de la soberanía. El federalista fray Servando expresó su temor de que el reconocimiento de la soberanía de los estados aumentara la anarquía que se notaba en la nación y la debilitara ante el amago de la Santa Alianza.[24] El diputado de Jalisco, Juan de Dios Cañedo, que se consideraba representante de su estado, como lo habían sido los de los estados ante la Confederación de los Estados Unidos, denunciaba el uso de nación como contradictorio de federación e insistía en la concepción tradicional de la indivisibilidad de la soberanía. Para él, no había duda de que la titularidad de la soberanía pertenecía a los estados, que delegaban ciertos atributos a la fe-

[22] Barragán, *op. cit.*, pp. 186-187.

[23] Galván, *op. cit.*, *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Arévalo, 1928, vol. 3.

[24] Fray Servando Teresa de Mier, *Ideario político*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1978, páginas 294-297.

deración, a la manera que lo había hecho la confederación norteamericana.[25] Barragán hace el análisis de esta polémica y concluye que la aceptación final de la soberanía compartida en la Constitución de 1824 no fue una copia de la Constitución norteamericana, sino el resultado de un verdadero compromiso entre las diversas opiniones.

El Acta constituyó la federación mexicana e hizo una reorganización del espacio en la que se reconocían algunos de los estados que se habían constituido, al tiempo que creaba otros. De esa manera las 12 intendencias y tres gobiernos que existían en el momento de la consumación de la Independencia se convirtieron en 17 estados[26] y dos territorios.[27] En el curso del debate constitucional, se haría un nuevo ajuste espacial. Ramos Arizpe y Alamán favorecían la formación de estados grandes, pero la tendencia era hacia la fragmentación, y la Constitución de 1824 reconoció 20 estados, cuatro territorios[28] y un Distrito Federal.

Sabemos por la propia introducción de la Constitución, que la ley suprema del vecino del norte sirvió de modelo, pero como muestra el análisis que hace Barragán, la influencia gaditana fue importante. Los antifederalistas combatieron el federalismo con el argumento de que si bien en el caso del norte había unido lo desunido, en México haría lo contrario. El argumento era dudoso, pues aunque el virreinato había funcionado con eficacia, a pesar de la falta de administración que ha hecho notar Marcello Carmagnani,[29] desde la caída de Iturbide había quedado reducido al reconocimiento de una unidad histórica.

El federalismo mexicano no era una simple copia del norteamericano, puesto que el gobierno federal no gobernaría a ciudadanos, sino a estados. El resultado era acorde con el contexto en que habían surgido las constituciones de los dos países. En la Convención de Estados

[25] "Cada Estado conservará su soberanía, libertad e independencia, así como todo poder, jurisdicción y derecho, que no hayan sido expresamente delegados por esta Confederación a los Estados Unidos, reunidos en el Congreso." Richard R. Morris, "Los artículos de la confederación, 1o. de marzo, 1781", *Documentos, fundamentales de la historia de los Estados Unidos de América,* México, Limusa, 1986, pp. 48-63.

[26] Guanajuato, Interno de Occidente (Sinaloa y Sonora), Interno de Oriente (Coahuila, Nuevo León y Tejas), Interno del Norte (Chihuahua, Durango y Nuevo México), México, Michoacán, Oajaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo Santander (que se llamará de los Tamaulipas), Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas.

[27] Los de las Californias y Colima.

[28] Estados: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, Interno de Occidente, México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán y De los Zacatecas. Territorios: Alta y Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México.

[29] Carmagnani, "Territorialidad...", *op. cit.*, pp. 295-296.

Unidos de 1787 no existía desconfianza hacia un centro que no existía y que todos reconocían necesario; lo que existía era el temor de los estados pequeños de ser tiranizados por los grandes. Después de experimentar la confederación, era ostensible su fracaso, lo que hacía más fácil constituir un gobierno efectivo.[30] Así, la Constitución norteamericana aprobó que la federación cobrara impuestos a los individuos, lo que la liberaba de la dependencia de un contingente estatal. En México, la tensión entre las regiones y el centro hizo que se aceptara el unitarismo gubernamental, pero con un gobierno federal debilitado, que convertía el acuerdo en pacto. La ley de agosto de 1824 redujo los ingresos del Estado federal al producto de las aduanas, una parte de los diezmos que había correspondido al rey, los monopolios del tabaco, pólvora, sal, correo, lotería y bienes nacionales, más una cantidad que se fijaría a cada estado de acuerdo con su riqueza llamada "contingente", que sólo se pagó durante el momento de los buenos sentimientos, pero que después se pagaría con gran irregularidad. De esa manera, como ve claramente Carmagnani, "la relación que se establece entre la federación y los estados asume la forma de un pacto, regulado jurídicamente que parece sancionar el acuerdo de naturaleza social y política establecido entre los grupos regionales".[31] De este acuerdo fiscal resultó una soberanía menoscabada de la federación, y hacia 1830, era claro el contraste entre la situación próspera de algunos estados y una federación endeudada, que había empezado a hipotecar sus futuras percepciones a cambio de préstamos usurarios para pagar las nóminas.

Otro decreto del 24 de agosto de 1824 dejó también en manos de los estados la forma de remplazar las bajas del ejército, es decir, de proporcionar el contingente de sangre, lo que le impuso a la federación una limitación semejante en el aspecto fundamental de la defensa. En la mayoría de los reglamentos estatales de remplazos para el ejército, se fijaron como sujetos de remplazo a los "viciosos, vagos y malentretenidos", que debían ser arrestados por los ayuntamientos en colaboración con el comandante estatal. A esta dependencia de la federación, a cuyo cargo quedaba la defensa de un territorio tan enorme, se agregó el que sólo el ejército permanente quedara bajo el control federal. La milicia cívica de los estados, que alistaba ciudadanos comunes y que en Estados Unidos quedaba bajo el mando del Ejecutivo "cuando... estuviere al servicio

[30] Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1956, p. 146.

[31] Marcello Carmagnani, "Finanzas y Estado en México", *Iberoamerikanisches Institut. Preussischer Kulburbesitz*, 1983, 3-4, p. 287.

activo", aunque el Congreso federal podía reglamentarla, quedó al mando de los gobernadores. Dadas las constantes amenazas externas, esta limitación que le fijaba la Constitución mexicana resultó importante y representó una debilidad del gobierno federal. Sin duda Alexis de Tocqueville tenía razón al afirmar que México había copiado la forma, pero no el espíritu.[32]

Tanto la Constitución de 1824 como las constituciones estatales establecieron la supremacía del Legislativo y consideraron a los otros poderes como sus agentes. La Constitución de Puebla lo estableció claramente: "el supremo poder del estado reside en su Congreso. Este poder se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial".[33] La elección del Ejecutivo federal quedó en manos de las legislaturas de los estados, a diferencia del método norteamericano que la dejó en manos de un colegio electoral que no tenía más función que ésa. En la elección de los gobernadores hubo una gran variedad: en algunos casos la llevaron a cabo los ayuntamientos, en la mayoría de las ocasiones las legislaturas, y en otras, juntas electorales.

En la Constitución de 1824 no se mencionaron directamente los derechos a la manera de la declaración contenida en las enmiendas a la Constitución norteamericana de 1789. En las constituciones estatales se garantizaron los derechos de igualdad, seguridad, libertad de imprenta y propiedad. El derecho de igualdad se relacionó sobre todo con el de los ciudadanos ante la ley, pero manteniéndose los fueros militar y eclesiástico. No obstante, los resabios de Cádiz expresaban un empeño por limitar la acción del ejército permanente en los estados y por someter a la Iglesia a la soberanía estatal.

Los ayuntamientos fueron reglamentados por las constituciones estatales y no todas mantuvieron la disposición gaditana que los estatuía en toda población de 1 000 habitantes, ya que algunos no fijaron límite o señalaron 2 000, 3 000, 4 000 o las cabeceras de partido. Los ayuntamientos siguieron siendo la representación de la comunidad y elegidos popularmente, pero variaron las atribuciones que las constituciones les otorgaron. La de Zacatecas de 1825, por ejemplo, asignó a los ayuntamientos un papel en la elección del gobernador y permitió que se constituyeran en el instrumento para que los ciudadanos opinaran sobre las leyes; en general, mantuvieron una función en las elecciones.

La Constitución no solucionó puntos importantes: las relaciones en-

[32] Tocqueville, *La democracia...*, *op. cit.*, p. 156.
[33] Galván, *Colección...*, *op. cit.*, vol. II, p. 254.

tre el gobierno federal y los estados, y entre aquél y las dos corporaciones importantes, el ejército y la Iglesia. El federalismo mexicano se definía de manera opuesta al norteamericano, que subrayaba la unión frente al republicanismo o jeffersonismo que defendía la soberanía de los estados, y que había mantenido un tinte confederalista, por lo que al enfrentarse a la práctica, se interpretaría de diversas maneras por los diferentes estados. Los del centro (México, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Veracruz, Michoacán), los más habitados, sostenían un unionismo descentralizador. El mismo Estado de México, cuyos políticos favorecían el centralismo, al sufrir la pérdida de la ciudad de México para la fundación del Distrito Federal, utilizó argumentos federalistas para defender sus derechos. Sin embargo, para 1835 se había constituido en campeón del centralismo, viéndose recompensado con la devolución de la capital y la anexión del territorio de Tlaxcala. Otros consideraron al federalismo como verdadero confederalismo. Dentro de esta corriente también hubo matices; Zacatecas, Coahuila, Durango, Chihuahua, San Luis Potosí y Nuevo León se mostraron confederalistas moderados; Yucatán, Sonora, Baja California y tal vez Tamaulipas, radicales.

Dentro del contexto de los acontecimientos, resultó milagroso que se consolidara el compromiso federal en 1824 y que Chiapas se decidiera a anexarse. Los estados tuvieron que abstenerse de enfrentarse a un centro que contaba con el apoyo de la mayoría del ejército. El ejército del gobierno central ocupó Guadalajara, acción que facilitó que las disidencias de Oaxaca y Yucatán se solucionaran de manera pacífica. Pero sin duda, la amenaza española que se expresaba en la ocupación de San Juan de Ulúa fortaleció un sentido de unidad nacional, lo que permitió que, a pesar del autonomismo regional, todos los estados expresaran la voluntad de mantener la unión. Ésta resistiría diversas pruebas, a pesar de que el territorio procedía de dos audiencias, dos gobiernos autónomos, diversas intendencias y una Capitanía general. Es posible que el hecho de que en el Supremo Poder Ejecutivo estuvieran representados diversos estados (Victoria era de Veracruz, Bravo y Guerrero del sur de México, Michelena de Michoacán y Domínguez de Querétaro), haya favorecido la causa del centro. También la fortaleció el eficiente desempeño del Ejecutivo, que se multiplicó para mantener el orden interior y arrojar a los españoles de San Juan de Ulúa. El siempre subrayado separatismo yucateco y el secesionismo del Norte no parecen ser otra cosa que expresiones de una concepción radical del federalismo.

De la teoría a la práctica

Al independizarse, México no contaba con un grupo naturalmente destinado a gobernar. La Iglesia y el ejército estaban divididos y a pesar de la preeminencia alcanzada por el último, los aspirantes a su liderazgo se multiplicaban, sin lograr imponerse nacionalmente. En este contexto el funcionamiento del nuevo sistema gubernamental se complicó. La implantación de la ciudadanía en 1812 permitió la manipulación de amplios sectores. Por otro lado, la difusión de nuevas ideas jusnaturalistas influyó en un cambio en los conceptos de libertad y representación. Periódicos, folletos, discursos cívicos, catecismos políticos y actividades de las sociedades patrióticas de amigos del país propagaron toda una nueva concepción de soberanía, libertad y derechos, no sólo en las élites, sino aun en los poblados apartados. Y a pesar de la adopción de un régimen representativo popular, con objetivos anticorporativos que pregonaban la igualdad ante la ley, grandes sectores de la población quedaron excluidos de los procesos políticos, y sus aspiraciones se expresarían en movimientos populares que no serían acallados en todo el periodo. En las adhesiones a los planes políticos, las poblaciones pequeñas muchas veces introdujeron sus agravios concretos. A su vez, el populacho de la ciudad de México sería utilizado por políticos que conocían la organización casi celular de los empleados de limpieza, alumbrado y otros servicios. Tal sucedería durante los excesos de 1829 en la toma de la Acordada y el saqueo del Parián que generarían, en los políticos de casi todas las corrientes, el temor de una guerra de castas, favoreciendo una tendencia hacia la representación censitaria, expresada claramente en los escritos de José María Luis Mora y en el intento de reforma electoral de Alamán en 1830,[34] así como en la de reducir los ayuntamientos, sus funciones y la utilización de fondos.

El ejército, que al asumir la representación del pueblo en el Plan de Iguala se había constituido en garante de la Independencia y, más tarde, con el apoyo de los poderes territoriales en el de la federación, en Casa Mata actuaría como árbitro del "orden" o de la "voluntad" nacional. Como todos los candidatos a la presidencia eran generales, los personalis-

[34] "Reglas para las elecciones de diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República" y "Se califican dignas de sujetarse a la deliberación del Congreso General, en la legislatura siguiente, las observaciones que se insertan sobre reformas de Constitución", 27 de diciembre de 1830. Manuel Dublán y J. M. Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas*, México, Imprenta del Comercio, 1876, pp. 270-275 y 299-301.

mos se sumaron a la división entre insurgentes y realistas. Entre 1824 y 1829 prevaleció la supremacía que favorecía a los insurgentes, que lograron ascensos, reconocimiento de grados concedidos durante la guerra insurgente y hasta consolidar el 16 de septiembre como fecha nacional.

El ejército profesional en realidad estaba en manos de peninsulares. Los criollos procedían de las milicias provinciales organizadas por Félix María Calleja para enfrentar a la insurgencia. Iturbide se empeñó en asegurar la permanencia de los españoles, con la garantía de la unión, pero en 1824 se empezaron a oír voces que pedían su expulsión, aprovechadas por la logia yorkina para desafiar a los escoceses que la resistían y que lograron convertirla en ley en 1828 y 1829. La expulsión significó un fuerte golpe al ejército profesional, que la administración de 1830-1832 se empeñó en contrarrestar profesionalizando al ejército restante. José Antonio Facio creó cuerpos especiales, pero no llegó a completar su intento por el movimiento de 1832, verdadero golpe de gracia a la corporación, pues en el enfrentamiento entre la milicia y el ejército en Gallinero, según Alamán, perecieron gran parte de los oficiales profesionales y también lo más granado de las milicias zacatecanas, potosinas y veracruzanas. Desde ese momento hasta 1853 se buscaría por lo menos disciplinarlo, permitiéndose el retorno de algunos oficiales españoles. En 1845 Paredes y Arrillaga lograría toda clase de recursos para su ejército de reserva a fin de armar, vestir y disciplinar un ejército de 8 000 hombres, que utilizó no para combatir a los norteamericanos, sino para tomar el poder en 1846, desvertebrándolo más tarde para su seguridad.

Las 17 comandancias generales se convirtieron en una nueva forma de organización del espacio y los polos de poder, con los consiguientes conflictos. Las comandancias estaban bajo el control del Ejecutivo, pero tenían bastante autonomía, convertida en verdadera descentralización durante el centralismo. Su organización piramidal permitió al gobierno nacional utilizarlas para manipular el apoyo o el control de elecciones, lo que generó tensiones con las autoridades locales. En ocasiones los comandantes generales se identificaron con los intereses locales y utilizaron el puesto de trampolín al poder nacional o para chantajearlo. El ejército fue instrumento de violación de la autonomía estatal o de abusos. En 1831, las arbitrariedades del comandante Ignacio Inclán, en Jalisco, obligaron a las autoridades estatales a trasladar la capital a Lagos e iniciar una coalición con otros estados centro-norteños para defender el orden federal.

El legado gaditano había dejado el monopolio de la fuerza militar en manos del ejército permanente, dependiente del gobierno nacional y el papel de policía en manos de la milicia cívica, controlada por los estados, cuyo servicio era temporal y su organización democrática. Pero los pronunciamientos harían que a partir de 1830 el ejército se comprometiera más con el orden interior que con la defensa nacional, que hasta 1829 había cumplido. No sólo había expulsado a los españoles de San Juan de Ulúa, sino resistido con éxito el intento de reconquista.

Todo intento de someter el ejército a la autoridad civil (en 1834 y 1836) fracasó, ya que el gobierno nacional fue incapaz de controlarlo. Tres comandancias en especial se convirtieron en polos de tensión con el poder central: Veracruz, Guadalajara y San Luis Potosí, puntos de partida de los movimientos triunfantes encabezados por Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Mariano Paredes y Arrillaga. Es de notar que el general Gabriel Valencia que utilizó la ciudad de México como centro de operaciones en sus intentos por asaltar el poder, fracasó. A pesar de que la ciudad de México era residencia de los poderes, Santa Anna se daba el lujo de abandonarla sin temor, pues el dominio de Veracruz le permitía estrangular casi todo intento en su contra. Además, aunque los movimientos se iniciaban fuera, se decidían en el centro, es decir, por la adhesión de las tropas estacionadas en la Ciudadela de la capital.

La Iglesia, el poder regulador durante gran parte de la Colonia, entró en la vida independiente muy debilitada. Su organización también era jerárquica, pero ahora dependía de un gobierno extranjero, lo que la haría vulnerable ante los nuevos conceptos de soberanía. Como organizadora original del espacio novohispano, sus 10 diócesis habían dejado de coincidir con la organización espacial desde las reformas de 1786. Su división no respondía a la organización que la Constitución de 1824 hizo del espacio de la República y tampoco era idónea para cumplir con los servicios religiosos en muchas zonas apartadas. Esto provocó una constante solicitud de nuevas diócesis. Desde antes de la Independencia, el Vaticano había aprobado la erección de las de Santa Fe, Tlapa y Veracruz, pero no llegaron a establecerse. Entre las causas de tensión entre los gobiernos y la Iglesia estuvieron el ejercicio del Patronato, que los estados y la federación reclamaban para sí; la necesidad de cubrir curatos y jerarquías vacantes, y la distribución y cobro de los diezmos, puesto que la parte que tradicionalmente recibía el rey se dividió entre los estados y la federación. Dado que muchos estados quedaban bajo la

jurisdicción de varias diócesis (Veracruz, por ejemplo, entre la arquidiócesis de México y la diócesis de Puebla; San Luis Potosí, entre los obispados de Michoacán y Guadalajara y la arquidiócesis de México), el cobro y la distribución dieron lugar a múltiples problemas. Entre el Estado de México y la federación también hubo un forcejeo por la adjudicación del sueldo del arzobispo y de los salarios de las sedes vacantes. Mas la controversia esencial se centraría en el intento del régimen federal de solucionar sus problemas hacendarios mediante la venta de los bienes de la Iglesia, llegándose a discutir su subasta en 1834. La Iglesia no contó ni con la fuerza ni con la unidad para defender eficientemente sus intereses, limitándose a representar, por los canales apropiados, el intento de las autoridades civiles de decidir la ocupación de los curatos vacantes en 1833. Iba a ser el ejército el que utilizaría el tema religioso para lograr el apoyo popular contra los embates reformistas que afectaban sus intereses.

A diferencia de estos dos grupos, las élites provinciales se habían amalgamado con la creación de las diputaciones. Muchos de los personajes que habían actuado en los viejos ayuntamientos de las capitales pasaron a servir en la nueva institución y aprovecharon toda oportunidad para extender sus facultades al servicio de sus tradicionales aspiraciones de autonomía, logrando muchas veces el apoyo de los comandantes de las provincias, ya fuera por la popularización de las ideas del liberalismo gaditano o por oportunismo. Esto explica el compromiso a que se llegó en la Constitución de 1824, que permitía la posibilidad de coalición de estados aunque con permiso del Congreso.[35] Esta cláusula fue la que permitió que Jalisco hiciera un Plan de Coalición en 1833 para formar nada menos que un ejército.[36] Enmendado por Zacatecas se señalaron como fines el "afianzar el sistema republicano" y "controlar los factores de la revolución que atentan contra el sistema de libertad y federación".[37] La coalición fue autorizada por el Congreso el 22 de enero de 1834.[38]

Los intereses de las élites estatales no se desarrollaron en forma pareja y sufrirían reajustes cuando probaran ser contrapuestos; así, por ejem-

[35] Artículo 163: Ningún estado podrá "entrar en transición o contrato con otros Estados de la Federación sin el consentimiento previo del Congreso General o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites".

[36] Plan de Coalición, Guadalajara, 30 de julio de 1833. Dublán y Lozano, *Legislación*, II, p. 553.

[37] Plan de Coalición, 14 de septiembre de 1833, *vid supra*, p. 552.

[38] Ley que autoriza a los estados para formar coaliciones, 22 de enero de 1834: "Se autoriza a los Estados para formar coaliciones debiendo tener formadas las actas de ellas para el 15 de agosto, sin que puedan oponerse a la Constitución federal y Acta Constitutiva", *vid supra*, p. 668.

plo, los productores de algodón de Veracruz se opondrían a los de los industriales de Puebla. A veces los intereses de la élite de un mismo estado se dividían y el asunto resultaba de mayor gravedad. En Zacatecas, los proyectos del gobernador Francisco García para desarrollar la minería causaron malestar en los hacendados, pero su habilidad política logró neutralizarlo. Los intereses comerciales también sufrieron una transformación con la apertura y la instalación de casas extranjeras. Británicos y prusianos dominarían el comercio al mayoreo y españoles y franceses el de menudeo, resistiendo la prohibición que existía para su ejercicio. Aunque la ley dio a los extranjeros con propiedades derecho de ciudadanía, éstos prefirieron mantener la suya por los privilegios que conllevaba: no ser sujetos a préstamos forzosos y otras cargas como servir en la milicia, además de poder hacer reclamaciones por vía diplomática. De esa manera, los mexicanos comerciantes "desalentados por esta preferencia, se desaniman de emprender, o lo hacen poniendo sus empresas bajo el nombre de aquéllos".[39] A partir de 1829, estos consorcios irían descubriendo un negocio más ganancioso: los préstamos usurarios al gobierno federal, que los convertirían en un grupo de presión fundamental que no dudaría en asociarse con el ejército para quitar gobiernos indeseables por su política fiscal, como en 1841 y 1845.

Ese contexto explica el llamado del Congreso constituyente en 1824, ante las

> ...dificultades que tiene que vencer la nación para plantear un sistema a la verdad muy complicado... El Congreso... espera igualmente del patriotismo y actividad de las autoridades y corporaciones de la federación, como de las particulares de los estados, que empeñarán todos sus arbitrios para establecer y consolidar nuestras nacientes instituciones.[40]

El federalismo, como el Imperio, se inició con buenos augurios. El general Guadalupe Victoria fue electo presidente por gran mayoría, con Bravo como vicepresidente. Poco después de la inauguración de su gobierno, el país lograba del reconocimiento británico, fundamental para hacer contrapeso a la amenaza española y a la Santa Alianza. Sin embargo, de inmediato se enfrentó al gran reto de los gobiernos nacionales: la hacienda. La herencia de una gran deuda pública, arcas vacías y desor-

[39] Alamán, *Historia de México,* México, Jus, 1945, vol. V, p. 882.

[40] "El Congreso Constituyente a los habitantes de la federación", 4 de octubre de 1824. Galván, *Colección..., op. cit.,,* vol. I, pp. 16-32.

ganización de los mecanismos de recolección de impuestos obligó a cifrar las esperanzas en los préstamos extranjeros. Y Victoria tuvo más suerte que Iturbide, pues los empréstitos ingleses llegaron en rescate del sistema, permitiendo pagar salarios y comprar las armas y naves para expulsar a los españoles de San Juan de Ulúa.

Pero antes de terminar el primer gobierno, la hacienda recuperaba su lugar como dolor de cabeza del gobierno federal, el cual no tuvo otro remedio que empezar a empeñar los productos futuros de las aduanas para recibir algo de dinero fresco. Ante los apuros del intento de reconquista, un decreto aprobó que los estados pagaran como contingente 30% de sus rentas públicas, lo que por supuesto quedó en letra muerta. El intento de recabar impuestos directos, como el de Zavala en 1829, dio lugar a su salida inmediata del Ministerio. La fama de la administración de Alamán por ordenar las cuentas en realidad también se financió con préstamos onerosos, por lo que los reformistas de 1833-1834 no discurrirían ningún otro arbitrio que subastar los bienes del clero para solucionar el problema. Algunos estados tuvieron más éxito, en especial Zacatecas, pero contribuyeron al desorden, ya que a pesar de las buenas intenciones iniciales, unos abolieron las alcabalas interiores y otros las mantuvieron, y la mayoría logró un cobro muy irregular de los diezmos, de tal manera que cuando se abolieron, en realidad habían declinado notablemente. La República centralista optaría por los impuestos directos. En 1836 se establecieron impuestos directos sobre la propiedad urbana y rural y sobre el comercio. En 1839 se decretó un impuesto de 15% sobre el consumo de artículos extranjeros, que provocaría un repudio general y que movería a los comerciantes extranjeros a conspirar para que se viniera abajo el gobierno de Bustamante, el cual había fracasado en su empeño por abolirlo. En 1842 se intentó un impuesto general o capitación, causa de movimientos populares que obligaron a su parcial anulación. El resultado fue insuficiente, pues la deuda pública se había acumulado a tal grado que su obligado servicio en pago de intereses sometió al Estado al círculo vicioso de seguirse endeudando para cubrirlos.

Las elecciones no eran secretas, sino "cantadas". Se leía la lista de electores, acordada previamente, y por lo general incompleta. Se votaba abiertamente, lo que permitía intimar a los votantes. Los miembros del gobierno y de la oposición se movilizaban para enviar los nombres de su preferencia; los primeros se dirigían a los comandantes y en algunas ocasiones a los obispos. Los segundos contaban con una extensa

red de simpatizantes que preparaban la elección de sus miembros. Podría pensarse que el gobierno dominaba las elecciones, pero no era así, pues aun durante la dictadura de Santa Anna en 1842, los federalistas lograron elegir a sus candidatos, por eso siempre se imponían los compromisos en el Congreso.

Apenas instalado el gobierno federal, resultó obvio que las facultades del Ejecutivo eran insuficientes para "sostener el sistema" y el 23 de diciembre de 1824 el Congreso aprobó que el gobierno ejerciera las facultades "extraconstitucionales" que concedía la Constitución en circunstancias especiales, en este caso para conservar el orden y la ley. Estas facultades se mantuvieron durante parte de la primera presidencia y se concedieron a las siguientes en diversas modalidades. El caso fue imitado por "todas las legislaturas de los Estados [que] concedieron amplias facultades a los gobernadores".[41] No obstante, sólo a dos de los ejecutivos se les acusaría de abuso de autoridad: al general Guerrero y al vicepresidente Valentín Gómez Farías. En este último caso, el abuso de poder invadió la jurisdicción del Judicial y estuvo avalado por el Legislativo. A Antonio López de Santa Anna se le acusó de la disolución del Congreso en 1834, aprovechando una falla de procedimiento según el cual este órgano pretendía reunirse en sesiones extraordinarias sin atender a las limitaciones de la ley, por lo que logró convencer a la mayoría de los estados que lo hacía para salvar la legalidad. El abuso de las facultades extraordinarias durante la República federal sería utilizado por el centralismo de las Siete Leyes para negárselas a Bustamante, incluso en el caso justificado de la guerra con Francia en 1838.

El Legislativo se constituyó en poder predominante que se identificaba con el pueblo y que casi puso en práctica un asambleísmo. No tardó en verse presa del faccionalismo yorkino y escocés, causa de males incalculables, que prácticamente disolvería su influencia. En las legislaturas de los estados sucedería algo semejante, porque las logias masónicas organizaron redes eficientes de comunicación mediante las cuales los yorkinos desestabilizarían el país al no admitir la sucesión pacífica de la primera magistratura. Esto determinó que los "hombres de bien" apoyaran el uso de la fuerza para "volver" a la constitucionalidad en 1830, movimiento aplaudido por todos, pero que perdió el apoyo en 1832 y fue desplazado por el movimiento más violento antes del de Ayutla.

[41] Juan Suárez y Navarro, *Historia de México y del general Antonio López de Santa Anna*, México, INHERM, 1987, p. 75.

Aunque no es frecuente oír acusaciones sobre los abusos del Legislativo, tal vez los que cometió hayan sido de mayor magnitud. Durante la primera sucesión presidencial, Gómez Pedraza obtuvo la mayoría de los votos de las legislaturas, pero renunció bajo la presión de un pronunciamiento de Santa Anna y los desórdenes provocados por el gobernador del Estado de México en la capital. El caso no estaba previsto en la Constitución, pero el Congreso anuló la elección y cedió al clamor "popular", declarando presidente a Vicente Guerrero y vicepresidente a Anastasio Bustamante. Guerrero gobernó durante 1829, pero fue desconocido por un movimiento "para salvar a la federación" del primer pronunciamiento centralista y fue sustituido por el vicepresidente. Se pretendía recuperar la legitimidad, lo cual era imposible pues la elección de Bustamante adolecía de la misma ilegalidad que la de Guerrero. No obstante, el Congreso legalizó el golpe de Estado y declaró a Guerrero imposibilitado para gobernar la República.[42] En 1833, una legislatura ultra radical, coludida con el Ejecutivo —Santa Anna y Gómez Farías—, invadió el área judicial al decretar una ley que proscribía de la República a una lista de ciudadanos y a todos lo que estuvieran "en el mismo caso", sin especificar cuál. Esta ley haría tristemente célebre a Gómez Farías y explica la reacción popular en su contra en 1834. Al año siguiente, el Congreso, "conservador", elegido como ordinario, se abrogó facultades de constituyente, mediante el dudoso método de considerar como expresión de voluntad popular pronunciamientos y adhesiones a los planes de Toluca y Orizaba.

El Poder Judicial, que había sufrido transformaciones tan profundas desde 1812, sería el más débil, y fue blanco de la intervención de los otros dos, en especial del Legislativo, tanto nacional como estatal, que muchas veces se adjudicó la solución de casos judiciales. El Congreso de 1842 intentó inyectarle fuerza dotándolo de la facultad que ejercía el norteamericano de interpretar la Constitución. Aunque se estableció la Suprema Corte de Justicia y funcionaron jueces de distrito en muchas áreas urbanas, distó de estar realmente organizado. Por eso en pronunciamientos populares siempre se incluyó la queja sobre la justicia y uno de los agravios razonables de Texas en 1833 era la desorganización del Judicial. Como respuesta, el gobierno federal solicitó al estado de

[42] "Se declara justo el pronunciamiento del ejército de reserva... pidiendo el restablecimiento de la Constitución y leyes", 14 de enero de 1830; lo firmaron José Manuel Moreno por el Senado y el radical José Ma. Alpuche, por la de Diputados. El decreto sobre la incapacidad moral de Guerrero se publicó el 4 de febrero. Suárez y Navarro, *supra*, p. 194.

Coahuila y Texas una solución, y en 1834 se estableció el *trial by jury,* el uso del inglés en cuestiones judiciales y se nombró a un angloamericano para encabezar el sistema judicial en el departamento.

Durante la República federal, el gobierno federal y el de los estados se invadieron mutuamente. Con motivo de los desórdenes de 1829, la federación ordenó la entrada del ejército en el territorio de Zacatecas y del Estado de México. Las elecciones del Estado de México a veces fueron intervenidas por la federación y las de ésta, en 1829, fueron violentadas por el gobernador de ese estado, Lorenzo de Zavala. En 1830, el gobierno federal, con base en el artículo 4º del Plan de Jalapa, orquestó un cambio de autoridades estatales, ayuntamientos y legislaturas, anulando las elecciones legales, mecanismo imitado al triunfo del movimiento de 1832.

Todo esto mostraba el deterioro profundo del sistema federal, al cual le darían la puntilla el Congreso radical y Gómez Farías en 1833, con la política de proscripciones, que iba a desprestigiar a dicho órgano. Cuando Santa Anna disolvió el Congreso, es posible que su intento fuera instaurar una dictadura, pero la corriente general favorecía simplemente una reforma del sistema federal, aunque el marasmo político y el separatismo texano hicieron temer la fragmentación, lo que aprovecharon los centralistas para favorecer el cambio.

El cambio al centralismo

En 1830 la guarnición de Campeche se había pronunciado por el establecimiento del centralismo, pero el móvil fue la falta de pago de salarios y la esperanza de que un gobierno nacional que administrara todas las rentas de la nación los regularizaría. Se atribuye a la administración de Bustamante (1830-1832) el haber establecido un centralismo *de facto,* pero sin duda es una acusación partidarista. Alamán, que funcionaba como eminencia del gobierno, no se hubiera atrevido a desafiar abiertamente la Constitución, a riesgo de perder el apoyo de los poderosos estados federalistas como Zacatecas. Manipuló el sistema para deshacerse de enemigos y favoreció el fortalecimiento del Ejecutivo nacional y el voto censitario, reduciendo el derecho de voto de acuerdo con una renta mínima. Los estados aceptaban la necesidad de una reforma, sólo objetaban que fuera a costa de su autonomía.

Los Convenios de Zavaleta, suscritos por el general vencedor, Santa Anna, el vencido, Bustamante, y el presidente electo en 1828, Gómez

Pedraza, que iba a completar cuatro meses del gobierno al que había renunciado, en realidad suplantaban el orden constitucional al anular las elecciones hechas legalmente. El problema iniciado en 1828 con la renuncia de Gómez Pedraza planteaba una serie de cuestiones constitucionales: ¿era renunciable la presidencia?, ¿tenía autoridad la Cámara de Diputados de 1829 para admitir una renuncia al Ejecutivo?, ¿tenía derecho para hacer una nueva elección?, ¿era legítima la elección de Guerrero y Bustamante?[43] Muchos consideraron los Convenios de Zavaleta como expresión del ejercicio del derecho de petición a punta de sable, que ganaba así ascensos e imponía gobiernos impopulares (1833-1834). El movimiento militar abrió paso a los radicales a casi todas las legislaturas y al Congreso nacional. Contra lo que se ha dicho, las leyes que levantaron la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos y el pago de diezmos fueron aceptadas por el clero. Las que provocaron las representaciones eclesiásticas fueron las de la ocupación de curatos vacantes y la erección de una diócesis para cada estado, medidas que los obispos consideraron lesivas de las potestades espirituales de la Iglesia.[44] Santa Anna no anuló las reformas, sólo suspendió las más controvertidas,[45] mientras las consideraba el Congreso. La coacción para el cobro del diezmo no se abolió porque beneficiaba a todos, grandes y pequeños propietarios, además de que su cobro había declinado en forma constante. Santa Anna aprovechó la protesta popular por el destierro de los obispos desobedientes de los planes de Cuernavaca y Toluca para deshacerse de Gómez Farías y de su grupo. Los gobiernos de San Luis Potosí, Zacatecas, Querétaro, Jalisco y Guanajuato intentaron un nuevo plan de coalición, pero la deserción de Zacatecas permitió que el gobierno federal doblegara a los otros. Al tiempo que Santa Anna exageró sus expresiones federalistas, ofreció a los gobernadores "la cooperación de la fuerza armada" para llevar a cabo las elecciones para el Congreso de 1835,[46] ordenando al ejército se abstuviera de toda participación en pronunciamientos centralistas.[47]

El gobierno no parecía intentar el cambio de sistema político, sino una reforma constitucional que fortaleciera al gobierno nacional. Todos

[43] *Cuestión del día o nuestros males y sus remedios*, México, Rivera, 1834.

[44] "Decreto", 17 de enero de 1834. *Collección eclesiástica mejicana*, México, Imprenta de Galván, 1834, vol. IV, pp. 31-34 y 33-38; J. Z. Vázquez, "Ejército, Iglesia y centralismo", *Historia Mexicana*, XXXIX: 1, jul.-sept., 1989, pp. 205-234.

[45] "Circular del obispo", *Colección...*, *op. cit.*, p. 154.

[46] *El Telégrafo*, 19 de julio de 1834.

[47] *Ibid*, 16 de octubre de 1834.

estaban de acuerdo con la necesidad de eliminar la vicepresidencia y extender las facultades del Ejecutivo y las fiscales del gobierno nacional. El ministro José María Gutiérrez de Estrada, que era federalista, consideraba indispensable "arreglar el derecho de petición, de que todos se han creído investidos" y reducir las milicias estatales, "que no sólo arrancaban brazos a la producción, sino que servían para que se consagrara a defender el partidarismo". Daba como ejemplo el caso de Zacatecas que, con una población de 300 00 habitantes, tenía una milicia de 20 000 con 25 piezas de artillería.[48] Esto sonó a declaración de guerra y, de inmediato, el Congreso de Zacatecas protestó ante el Congreso general, pero para el 31 de marzo de 1835 se aprobaba el decreto que reducía las milicias estatales. El gobernador de Zacatecas precisó, en una nota al gobierno federal con copia a los estados, que con la nueva ley, la milicia de la ciudad de Zacatecas se reduciría a 41 hombres y la de Fresnillo a 25.[49] Gutiérrez de Estrada dirigió una circular a los estados el 7 de abril en que insistía que el decreto no ponía en peligro a la federación y no se podía aceptar que Zacatecas impusiera sus opiniones a todo el país. La resistencia fue mínima, sólo Coahuila, Texas y Zacatecas se negaron a respetar el decreto. Santa Anna solicitó permiso para someter a Zacatecas y el 12 de mayo su capital fue ocupada. Para castigarla se le arrebataron sus más prósperas empresas estatales, además de la Casa de Moneda, convirtiéndose a Aguascalientes en territorio de la federación. El golpe significó la ruina de Zacatecas, que no volvió a levantar cabeza hasta fines de siglo; hubo también un cierto fortalecimiento del gobierno nacional. Aguascalientes venía protestando contra la "tiranía" de Zacatecas. Su ayuntamiento resentía el lugar secundario que ocupaba, que se expresaba en prohibiciones como no permitir que funcionara una sociedad patriótica de amigos del país porque ya existía una en Zacatecas.

Mientras tanto, el Congreso debatía el carácter que tendría su ejercicio y había determinado que lo limitaría el artículo 171 de la Constitución que garantizaba la forma federal de gobierno, declarando que sólo reformaría la ley fundamental. Pero unos días después de la toma de Zacatecas, el ayuntamiento de Orizaba expresó su desacuerdo con tal decisión, porque el sistema federal había comprometido la Independencia, perseguido a los más "ilustres defensores" de la patria, atacado la

[48] *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, México, Lara, 1835, pp. 19-23.

[49] Citado por Reinaldo Sordo, "El Congreso durante la República centralista", tesis de doctorado, El Colegio de México, 1989, p. 167.

religión y no había sabido defender la libertad de las personas ni sus propiedades; también había sido incapaz de mantener la paz y la riqueza pública "con las poco meditadas [medidas] para la celebración de empréstitos, con el entorpecimiento y estagnación en que entran los giros de los capitales por la continua repetición de asonadas y revoluciones, y con las exorbitantes contribuciones a que es preciso recurrir para sostener la dispendiosa administración de la federación y de los estados". Su conclusión era clara, "el sistema federal no es a propósito para hacer la felicidad de los mexicanos".[50]

Entre los agravios contra el sistema, también mencionaba en su artículo 7º el peligro que el mismo sistema significaba para la integridad del territorio de la nación, por lo que pedía que se adoptara "otra forma de gobierno más analógica a sus necesidades, ecsigencias [*sic*] y costumbres y en la que mejor se garantice la independencia, paz interior y religión que profesamos".

El pronunciamiento fue secundado por Toluca y un sinnúmero de poblaciones. El pronunciamiento de Cuernavaca añadía que el Congreso se declarase "convocante o constituyente, según creyere que convenga a la felicidad de la nación".[51] Resulta interesante notar que 75% de los pronunciamientos por el centralismo procedieron del centro, en forma predominante de Puebla, Michoacán y el Estado de México. De 346 actas, 147 fueron del Estado de México, es decir, 40% del total.[52]

Esta "popularidad" derivaba con seguridad de la tensión entre muchas cabeceras de partido y las capitales de sus estados, ante la obligación de proporcionar remplazos o milicias, una de las cargas que hacía detestable al gobierno, tanto nacional como estatal, en las comunidades.

Con la fuerza que dio al gobierno federal haber doblegado la resistencia del estado más fuerte, Santa Anna hizo una consulta a vecinos notables y, temeroso de no poder controlar otras elecciones, favoreció que el Congreso ordinario se convirtiera en constituyente. Éste, como mencionamos, le concedió valor de expresión de la voluntad nacional a las actas que pedían el cambio de sistema (de 400, sólo 43 pedían que el Congreso fuera convocante), y el 9 de septiembre de 1835 se declaró constituyente. Aunque Santa Anna venía buscando la dictadura, el temor a la fragmentación territorial con que amenazaba la secesión de Texas empujó al general a favorecer el centralismo para salvaguardar la unidad nacional.

[50] *Planes de la nación*, III, pp. 17-19.
[51] *Vid supra*, p. 24.
[52] *Vid supra*, pp. 209-210.

El 3 de octubre, una ley sancionaba el establecimiento del centralismo y el 23 se expedían las Bases Constitucionales. Dos artículos afectaban el funcionamiento de los estados:

> 9o. Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.
>
> 10. El poder ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación.

La redacción de las Siete Leyes llevó 15 meses, tiempo que coincidió con el trauma de la derrota inexplicable en Texas. La interpretación tradicional ha atribuido su factura al clero, la milicia y la oligarquía, pero el estudio de Reinaldo Sordo la ha desmentido y probado que fue fruto de una transacción entre federalistas moderados y centralistas. Las Siete Leyes establecieron un complicado mecanismo que contenía novedades: incluía una lista clara de "derechos del mexicano" (libertad, seguridad, igualdad y propiedad), que significaba un avance sobre la de 1824 y creaba un cuarto poder, el Conservador, destinado nada menos que a impedir los abusos de los otros tres. Sánchez de Tagle, el autor del proyecto, había colaborado con Mora en *El Observador* y compartía sus ideas al respecto, y aunque algunos de sus argumentos tienen todavía resabios de libertades pactistas, su empeño era asegurar derechos ciudadanos y un "equilibrio" de poderes.[53] Los ciudadanos se definían como aquellos que tuvieran una renta anual de 100 pesos, es decir, introducía el carácter censitario favorecido por Mora y Alamán desde 1830. Además de limitar el derecho de voto, se redujo la representación popular al restringir la existencia de ayuntamientos a lugares en donde existieran desde 1808 pueblos de más de 8000 almas y puertos de 4000. El objetivo parece haber sido debilitar la fuente de legitimación de los movimientos políticos, pues las adhesiones civiles siempre las hacían los capitulares, con notables de las poblaciones, aunque en lugares de insurgencia participara el grueso de los vecinos. Al Legislativo se le arrebató toda atribución gubernativa y se redujeron los puestos elegibles desde diputados y senadores hasta munícipes (1500, 2000 y 500 pesos de renta). Se eliminó la vicepresidencia y se aumentó el periodo presidencial a ocho

[53] Alfonso Noriega, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM, 1972, pp. 115-152.

años. Para la elección del Ejecutivo se estableció un complicado sistema en que participaban los tres poderes y las juntas departamentales, con objeto de evitar asaltos como los de 1829 y 1833. Como límite para el Ejecutivo se creó un Consejo de Gobierno formado por 13 miembros a perpetuidad. Hubo empeño por fortalecer a la Suprema Corte de Justicia con más atribuciones para conocer negocios civiles de los militares y se hizo un intento por suprimir la Corte Marcial, pero lo frustró la protesta de la corporación en un año de guerra. Las Siete Leyes hicieron una nueva reorganización del espacio. El territorio quedó dividido en departamentos, distritos y partidos. Los territorios de California y Nuevo México, así como el de Texas (sin reconocer su independencia), se convirtieron en departamentos. Tlaxcala quedó unida al departamento de México, que también incluiría el Distrito Federal.

La centralización era clara. El presidente nombraba a los gobernadores y éstos a los prefectos de distritos, quienes a su vez elegían a los subprefectos de partido. Los ayuntamientos dependían, a través de los subprefectos y prefectos, de los gobernadores, lo que provocaría problemas en todo el territorio, pero en especial en la ciudad de México, pues el importante Ayuntamiento desafiaría varias veces al gobernador y el propio Santa Anna, al tomar el poder en 1841, tendría que ceder y hasta despedir a dicho funcionario. Los argumentos del Ayuntamiento aludían al *status* colonial de la corporación, pero utilizando ideas de representatividad liberal.

Apenas puestas en vigor las Siete Leyes, el apoyo al centralismo se evaporó. Los grupos gobernantes de los departamentos perdían la autonomía en los presupuestos, ahora controlados por los comisarios del centro, que debían pagar al ejército y a todos los servidores departamentales. De todas formas hubo problemas para pagar al ejército y a fines de 1837 se nombró a los comandantes generales y a los visitadores de hacienda. Como con frecuencia se reunió el cargo de gobernador y comandante general, éstos empezaron a competir o a aliarse con las élites provinciales, las cuales recurrieron a agentes del centro para influir en las decisiones que les afectaban. El funcionamiento se hizo aún más complejo.

Las comandancias generales del ejército se descentralizaron al depender para sus pagos de las comisarías departamentales, a las que se les ordenó pagarles con preferencia. De esa manera, así como el federalismo había favorecido a las élites provinciales, el centralismo lo hizo con la alta jerarquía del ejército, debido al estado constante de guerra y a las

revueltas federalistas. Sin duda el objetivo era el control territorial de la nación, pero por la falta de comunicaciones se crearon nuevas tensiones entre el centro y las provincias. Zacatecas perdió la supremacía que había tenido, pasando a Guadalajara, San Luis Potosí y Veracruz. Las zonas marginales, California, Sonora y Yucatán se mantuvieron virtualmente separadas, actitud que se ha confundido con un secesionismo.

Los "federalistas" se dividieron en dos grupos. El dirigido por Gómez Pedraza utilizó medios pacíficos. En 1837 organizó una campaña de representaciones al presidente, instándolo a restaurar el federalismo y, a partir de 1838, se empeñó en infiltrar el sistema para conseguir el mismo fin. El grupo radical decidiría que no había otra vía que la revolución y aprovechó hasta el estado de guerra con Francia para tomar el poder. Esto convenció a todos de que era necesaria una reforma. El Ejecutivo era víctima ahora del Consejo de Gobierno, del Poder Legislativo y del Conservador y, aun en estado de guerra, se le negaron facultades extraordinarias.

El sistema no logró enderezar la situación. Según Bernardo Couto "la constitución actual cada día parece más impracticable y más viciosa. Mala como sistema político, es todavía peor como sistema administrativo".[54] La centralización causó mayores gastos, pues a los burócratas locales se sumaron los nacionales. Aunque el sistema fiscal del centralismo era más adecuado que el del federalismo, en opinión de Tenenbaum,[55] y los impuestos directos produjeron mayores entradas, los déficit se agrandaron por el servicio de la deuda interna, pues el gasto del ejército disminuyo con respecto al del periodo federal a pesar de las guerras. Los impuestos aduanales se bajaron en 1837 para contrarrestar el contrabando, sin lograrlo. En 1839, al establecerse un impuesto de 15% al consumo de artículos importados, disminuyeron las importaciones y por tanto las entradas aduanales.

El país se hundió aún más en manos del agio, sin que se lograra cubrir las nóminas. Después del fracaso de Texas, el ejército resultó cada vez más incapaz de enfrentar las amenazas externas y se concentró en la lucha contra los federalistas. Texas, independiente, y Yucatán, Sonora y California, separadas, demostraban que el centralismo no había logrado el control territorial. Así, en 1839 el movimiento de reforma pareció

[54] De Couto a Mora, 18 de marzo de 1840. Papeles de J. M. L. Mora, Benson Latin American Collection, 127, pp. 13-16.

[55] Barbara Tenenbaum, *The Politics of Penury. Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Albuquerque, The University of New Mexico Press, 1986, p. 55.

cobrar fuerza. Se preparó un proyecto de reformas y se pidió la opinión de las juntas departamentales, que con lentitud la remitieron durante 1840. Su preocupación era garantizar derechos ciudadanos, eliminar el Poder Conservador y fortalecer a las juntas departamentales y a los gobernadores. Pero el Congreso había dejado la resolución a las juntas departamentales y éstas, con excepción de Zacatecas, se la reservaron a aquél, como si nadie quisiera asumir la responsabilidad, lo que alimentó el convencimiento general de que no habría otra solución que la violencia.

El ejército y los comerciantes patrocinaron el pronunciamiento que logró un extenso apoyo de ayuntamientos y federalistas moderados y, a fines de 1841, las Bases de Tacubaya, firmadas por los generales, suspendían el orden constitucional y establecían la dictadura de Santa Anna, "mientras se redactaba una nueva constitución". Las elecciones, a pesar del control ejercido por el ejército, dieron la mayoría a los federalistas moderados, lo que selló su destino. La mayoría moderada del Congreso de 1842 trató de establecer un federalismo moderado, sin ese nombre, que garantizara libertades, derechos y la mínima autonomía departamental. Como una minoría realmente federalista presentó un proyecto radical, con garantías a los derechos del hombre, se redactó un documento de transacción, que retuvo parte de ese espíritu que se venía imponiendo ante los asaltos que sufrían la libertad, la propiedad y la seguridad por parte de las autoridades y el ejército. No obstante el compromiso, el Congreso no pudo coronar su obra porque fue disuelto, y una Junta de Notables redactó al año siguiente las Bases Orgánicas.

A pesar de que estas Bases conservaron algunos cambios, no aceptaron la descentralización administrativa de los departamentos, propuesta en el proyecto de 1842, pero al derecho de las asambleas legislativas de proponer al presidente candidatos para gobernador se agregó el de elegir dos terceras partes de los 73 senadores. Es de mencionar que sólo el proyecto minoritario mantenía la denominación de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; los otros proyectos y las Bases Orgánicas, al igual que las Siete Leyes, se referían a la República Mexicana, es decir, subrayaban el carácter unitario. Es más, las Bases volvían en su artículo 2º a la definición territorial del Acta Constitutiva:

> El territorio de la república comprende lo que fue antes virreinato de la Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California y las Chiapas.

Los proyectos de 1842 devolvían Aguascalientes a Zacatecas y creaban el departamento de Acapulco. Las Bases ampliaban el Poder Ejecutivo[56] hasta el grado de poder iniciar leyes excepcionales. No se establecía un verdadero gabinete, pues el artículo 109 permitía al presidente decidir lo que le pareciera una vez que hubiera oído a sus ministros, pero en cambio la responsabilidad la tenían éstos y el Consejo de Gobierno. También se sometió a las asambleas departamentales al veto del gobernador, nombrado por el presidente, quien tenía la última palabra si las asambleas insistían, por eso Rabasa definió a las Bases como "despotismo constitucional", a pesar de lo cual "resultó estrecho para el general Santa Anna".[57] Sin embargo, su violación fue aprovechada por la mayoría moderada del Congreso para desaforarlo y, mediante una revolución cívica, establecer un gobierno constitucional que no se atrevió a restablecer el federalismo por temor a debilitar al país, amenazado ya por Estados Unidos, aunque descentralizó en parte la administración en 1845. Pero la conspiración monarquista, la debilidad ante la amenaza exterior y la crisis endémica de la hacienda proporcionaron pretextos para una nueva dictadura militar en 1846, esta vez encabezada por el general Paredes y Arrillaga.

El esfuerzo de las dictaduras y el régimen de las Bases Orgánicas se dirigieron a resolver el intrincado problema hacendario. La revolución de 1841 pagó la deuda con los comerciantes, abolió 15% de impuesto al consumo de efectos extranjeros y durante unos meses favoreció el librecambismo, pero ante el fracaso, recurrió a préstamos del clero y venta de sus bienes, restableció y aumentó el impuesto, adoptó una política proteccionista e impuso la ofensiva capitación: todo varón entre 16 y 60 años debía pagar un real mensual, lo que provocó numerosas rebeliones, sin liberar al gobierno de la dependencia de la usura. En vísperas de la guerra con Estados Unidos, Paredes trató de rescatar al país de tan crítica situación combatiendo la corrupción y el contrabando, e imponiendo un orden de hierro y reduciendo electores y elegibles a "las clases propietarias". Pero todo fue inútil, y ya en medio de la invasión norteamericana, los federalistas se pronunciaron en el sur de México, Mazatlán y Guadalajara, y el 4 de agosto de 1846, la guarnición de la Ciudadela se declaró por el orden federal. El 22 del mismo mes se restableció la Constitución de 1824, que el Congreso reformó al año siguiente.

[56] Cecilia Noriega, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986, pp. 151-154.

[57] Rabasa, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 12.

CONCLUSIÓN: FEDERALISMO Y CENTRALISMO, 1824-1847

Desde el triunfo liberal, la historiografía subrayó los enfrentamientos entre centralistas y federalistas como la principal fuente de tensión y causa de la inestabilidad durante la primera etapa independiente. Entonces y después se pasó por alto que el establecimiento de los dos sistemas había sido producto de compromisos entre facciones opuestas y que su aplicación había tenido mucho en común. En el afán de caracterizar a todo el periodo como caótico y dominado por la "dictadura" de Santa Anna —cuyo gobierno, en conjunto, apenas sobrepasó los seis años, algo menos que los de Anastasio Bustamante—, se pasó por alto la estabilidad que le dio al gobierno, la acción de un grupo de funcionarios públicos que sirvieron a los dos sistemas, sobre todo los oficiales mayores, quienes garantizaron una continuidad.

La adopción del centralismo, hasta ahora atribuida a Santa Anna, resultó del desprestigio que había sufrido el federalismo y del temor de que el desafío de Zacatecas en 1835 y la amenaza de independencia de Texas el mismo año desembocaran en una fragmentación de la nación. Un grupo de federalistas moderados estuvo dispuesto a hacer una transacción con los centralistas que habían capitalizado el descontento popular por los excesos del Congreso radical de 1833 a fin de fortalecer al Estado.

El derecho de representación se arraigó a través de la difusión no sólo de periódicos y catecismos, sino por el mecanismo mismo de los pronunciamientos. Una vez promulgado un plan político, se enviaba hasta los poblados más apartados, solicitando adhesiones. Las reuniones de las guarniciones, ayuntamientos o vecinos leían los planes, y de esa manera se difundía una serie de principios políticos, protestas y propuestas. Con ello no sólo se politizaba la población, sino que se fortalecía el sentido de unidad, puesto que también se mencionaban las amenazas extranjeras a la nación.

Al caracterizar el periodo, hasta ahora se ha subrayado la dictadura, a pesar de haber sido un fenómeno transitorio, pues en sentido estricto sólo estuvo en vigor entre octubre de 1841 y julio de 1843 y del 1 de enero al 4 de agosto de 1846. En todo el periodo, el Legislativo fue el poder más estable e influyente. De 1821 a 1847 hubo 19 congresos que sesionaron casi sin interrupción, salvo en cinco ocasiones.[58] De esos

[58] Entre diciembre de 1832 y abril de 1833; mayo de 1834 y enero de 1835; septiembre de 1841 y junio de 1842; diciembre de 1845 y junio de 1846; agosto y diciembre de 1846.

congresos, siete fueron constituyentes autores de cinco constituciones diferentes, de las cuales tres tuvieron vigencia (la de 1824 también con las reformas de 1847).[59] En ellos predominó el espíritu de transacción, a excepción de breves momentos en que un grupo radical fue mayoritario. Lo que resultó constante fue el enfrentamiento del Congreso con el Ejecutivo.

Los gobiernos bajo dos sistemas se empeñaron en encontrar la fórmula para imponer su autoridad sobre el territorio que constituía la República, sin lograrlo. La desarticulación entre el gobierno nacional y los estatales o departamentales persistió durante el periodo, sin importar el sistema de gobierno y sólo se moderó después de la invasión norteamericana, lo que explica que el gobierno lograra restablecer el funcionamiento del Estado a fines de 1847, a pesar de que se había desvertebrado con la renuncia de Santa Anna a la entrada del ejército norteamericano y el traslado del gobierno a Querétaro. La actitud de colaboración de los gobiernos de los estados en 1848 contrasta con la desconfianza hacia el centro, en plena guerra. Tanto Zacatecas como el Estado de México habían negado sus efectivos militares al gobierno nacional, reservándolos para el momento en que ellos estuvieran en peligro.

Por lo demás, la debilidad del gobierno durante el sistema federalista se mantuvo durante el centralismo. Si la dictadura de Santa Anna logró efectividad durante el primer año (1842) se debió a la esperanza de una nueva constitución, pero al establecerse la dictadura constitucional, volvió a encenderse el descontento. El centralismo acudió a hombres de empresa para encontrar soluciones hacendarias, pero el tamaño de la deuda interna rebasó su creatividad. El ejército no se profesionalizó y tuvo problemas para mantener su número por la resistencia de los departamentos a proveerle remplazos.

La antigua provincia de Nueva España, el territorio más habitado de la República, fue la única base firme para defender el unitarismo político. Esto era natural; había sido el núcleo fundamental de la Nueva España, que temía el desplazamiento de las redes de decisión a áreas con las que no tenía familiaridad. En los departamentos alejados, las élites favorecían un gobierno central débil y resistieron a los comandantes generales, que representaban al gobierno del centro, o los convirtieron en sus aliados para defender intereses locales. Y aún durante el centralis-

[59] Sordo, "El Congreso...", *op. cit.*

mo, cuando los gobernadores eran nombrados por el presidente, una vez instalados en sus sedes, se veían obligados a responder a los intereses locales. En el caso de gobernadores federalistas, para mantenerse en el poder optaron por una actitud conciliadora con el gobierno del centro. Tal el caso de Elorriaga en Durango o de Marcos de Esparza en Zacatecas.

La restauración de la Constitución de 1824, en plena guerra con Estados Unidos, sin duda dificultó la organización de la defensa, pero el hecho de que se impusiera el grupo que sostenía no sólo su restauración sino también su reforma, indica el grado de difusión que habían alcanzado las ideas liberales desde 1842, seguramente como reacción al intento monarquista de 1846. Esto permitió poner en práctica el proyecto minoritario de 1842 con todo y la declaración de los derechos del hombre.

Bibliografía comentada

A pesar de la importancia que se le ha otorgado al federalismo, la bibliografía referente al tema es escasa y no ha analizado su práctica.

Barragán Barragán, José. *Introducción al federalismo. La formación de los poderes.* México, UNAM, 1978.

El autor sigue los hechos y las ideas que condujeron al establecimiento del federalismo de 1824. Con maestría explica los orígenes de las modalidades adoptadas para cada uno de los tres poderes del sistema. Subraya la influencia gaditana en la conformación del federalismo mexicano.

Benson, Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano.* México, El Colegio de México, 1955.

Obra pionera en el estudio del federalismo mexicano, sigue la historia de la diputación provincial desde la presentación del proyecto ante las Cortes, hasta su extinción con la aprobación de la Constitución de 1824. Subraya cómo la actuación de las diputaciones preparó el terreno para el establecimiento del federalismo.

Calvillo Manuel. *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento.* México, Departamento del Distrito Federal, 1974.

En el marco de la consumación de la Independencia, Calvillo analiza las ideas y acontecimientos que condujeron a la adopción del federalismo y nos proporciona los diversos proyectos de constitución.

Carmagnani, Marcello. "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en Inge Buisson *et al.*, Problemas de la formación del Estado y la nación en Hispanoamérica. Colonia-Viena, Bolhau Verlag, 1984, pp. 289-304.

Ofrece el desarrollo de una nueva estructura de poder de carácter territorial, que sirve de contexto para comprender el sentido y los límites que tuvo el federalismo mexicano.

Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano.* México, SEP, 1975.

Síntesis "tradicional" del origen y desarrollo del federalismo mexicano, desde el "centralismo colonial" hasta el triunfo liberal.

Hale, Charles A. *El liberalismo mexicano en la epoca de Mora, 1821-1853.* México, Siglo XXI, 1972 (edición inglesa, 1968).

Dentro del minucioso estudio dedicado al liberalismo, en dos de sus capítulos Hale analiza la Constitución mexicana a la luz de su modelo norteamericano, para señalar la singularidad del federalismo mexicano.

HAMNETT, BRIAN. "El federalismo de 1823-1824 en México", en Buisson *et al., Problemas..., op. cit.*, pp. 305-317.

Explica cómo de la casi disolución del cuerpo político mexicano con el fracaso del Imperio de Iturbide, el poder central logra recuperarse durante 1824.

LIRA, ANDRÉS. *La creación del Distrito Federal.* México, Departamento del Distrito Federal, 1974.

Presenta las ideas y los acontecimientos que condujeron a la "invención" del Distrito Federal como residencia de un poder general que debía coordinar a los estados, sin interferir en su esfera política y territorial.

MACUNE, CHARLES W. *El Estado de México y la federación mexicana. 1823-1835.* México, FCE, 1978.

Estudia la aplicación del federalismo en el Estado, las mutilaciones territoriales que sufrió y el apoyo que dio al establecimiento del centralismo. Interesante como estudio de caso.

MURIÁ, JOSÉ MARÍA. *El federalismo en Jalisco.* México, INAH-SEP, 1973.

Con una introducción adecuada, presenta los documentos fundamentales del federalismo en Jalisco.

NORIEGA, CECILIA. *El Congreso de 1842.* México, UNAM, 1976.

Hace un excelente estudio de los sucesos de 1842 y 1843 y el análisis de los proyectos de constitución de 1842 con las Bases Orgánicas de 1843.

OLVEDA, JAIME. *La política de Jalisco durante la primera época federal.* Guadalajara, Poderes de Jalisco, 1976.

Bosqueja la posición federalista radical de Jalisco y los avatares de la práctica de la Constitución de 1824 en ese importante estado.

ORTEGA, SERGIO. *La antigua constitución española y el federalismo en México.* México, UNAM, 1975.

El ensayo parte de las instituciones medievales castellanas para hacer una buena reseña de las bases que configuraron el federalismo mexicano.

PIÑERA RAMÍREZ, DAVID. *El nacimiento de Jalisco y la gestación del federalismo.* Guadalajara, Poderes de Jalisco, 1974.

Presenta algunos textos del federalismo jalisciense con una introducción sobre las instituciones e ideas que sustentaron el autonomismo en Jalisco y su influencia en la adopción del federalismo.

REYES HEROLES, JESÚS. *El liberalismo mexicano.* México, UNAM, 1957.

Tres capítulos a lo largo de la obra tocan el tema del federalismo

mexicano. Uno de ellos sigue los debates, folletos y artículos periodísticos. En otro capítulo se analiza la polarización federalismo-centralismo y en uno más, el federalismo en el pensamiento de Mariano Otero.

SORDO CEDEÑO, REYNALDO. *El Congreso durante la primera República centralista*. México, El Colegio de México, en prensa.

Es uno de los contados estudios que explican cómo se estableció el centralismo. Caracteriza sus objetivos, los actores y los empeños por encontrar respuestas a los dilemas que no había podido solucionar el federalismo.

VÁZQUEZ, JOSEFINA ZORAIDA. "Ejército, Iglesia y centralismo". *Historia Mexicana,* XXXIX:1, 1989, pp. 205-234.

Intenta explicar la instauración del federalismo y el escaso papel que tuvieron las dos corporaciones a las que tradicionalmente se les ha achacado su establecimiento.

FEDERALISMO Y CENTRALIZACIÓN EN EL IMPERIO BRASILEÑO: HISTORIA Y ARGUMENTO

JOSÉ MURILO DE CARVALHO*

LA COLONIA PORTUGUESA en América se caracterizó, en lo que se refiere a la organización política y administrativa, por una escasa presencia del poder metropolitano y por una frágil relación entre las varias regiones que la componían. A pesar de esta tradición, el país independiente que surgió en 1822 optó por un régimen monárquico y por una fuerte centralización política y administrativa. Pero las fuerzas centrífugas no fueron sofocadas y volvieron con plena fuerza después de la proclamación de la república en 1889. La tensión entre las dos corrientes opuestas generó durante el Imperio un rico debate sobre la relación entre federalismo y centralización, por un lado, y libertad y despotismo, por el otro.

EL LEGADO COLONIAL

Es conocida la experiencia colonial portuguesa en América en lo concerniente al problema de la centralización. País pequeño, de reducida población, amenazado a veces en su propia sobrevivencia, Portugal tuvo muchas dificultades en mantener y explorar el vasto mundo conquistado por la audacia de sus navegantes. Incluso excluyendo las conquistas africanas y asiáticas, el mundo americano ya era excesivamente vasto para los recursos de la metrópoli. La guerra con los indios y la defensa de la colonia contra la amenaza de otras potencias, particularmente España, Holanda y Francia, eran tareas costosas que dejaban pocos recursos para invertir en la exploración de nuevos territorios, por lo menos hasta el descubrimiento de oro a fines del siglo XVII. Por un periodo de 60 años (1580-1640), la autonomía de la metrópoli desapareció bajo el dominio español. Durante ese lapso, los holandeses ocuparon la parte más rica de la colonia. Liberarse de España y expulsar a los holandeses fueron tareas adicionales que agotaron todavía más a

* Instituto Universitario de Pesquisas, Río de Janeiro.

la metrópoli. La supervivencia de Portugal de ahí en adelante dependió de la protección inglesa, sostenida a partir de fines del siglo XVII por la abundancia de oro de las minas. El consejo de Luis da Cunha a Juan V en 1738 para que transfiriera la sede de la monarquía a Río de Janeiro, pues era lugar más seguro, fue una clara indicación del desequilibrio entre colonia y metrópoli. La idea ya había sido sugerida en 1580 y en 1660.

Frente a las limitaciones, Portugal tuvo que recurrir a la iniciativa privada para defender, expandir y desarrollar la colonia americana. La creación de capitanías hereditarias en 1534 no tenía otro objetivo. Frente al peligro real de perder lo conquistado, Juan III (1521-1557) dividió la colonia en capitanías hereditarias que fueron entregadas a hidalgos ricos que las pudieran defender y colonizar. El territorio de la colonia, todavía desconocido, fue dividido del Amazonas a San Vicente en lotes rectangulares que partían de la costa hasta la línea imaginaria de Tordesillas en el interior. A cambio de los servicios, los donatarios de las capitanías recibían amplia jurisdicción local que iba hasta el grado de exentarlos de la inspección de la Corona. Así, la colonia fue transformada en un sistema que algunos llamaron feudal: cada capitanía correspondía a un feudo, cada donatario a un barón ligado al rey por un pacto de lealtad y cooperación. Podríamos también decir que el sistema se aproximaba al de una federación, si de la expresión conserváramos tan sólo el aspecto de autonomía política de las unidades componentes del todo.

La tarea de colonización también rebasó la capacidad de la iniciativa privada. Muchos donatarios se arruinaron, y gastaron su riqueza ganada muchas veces en el comercio con las Indias Orientales tratando de desarrollar sus capitanías. Algunos ni siquiera tomaron posesión de los lotes. Tan sólo dos tuvieron éxito: los de Pernambuco, al norte, y los de San Vicente, al sur. Debido a la ausencia de minerales preciosos, quedaban como recursos el palo brasil, cuya extracción dependía de la problemática cooperación de los indios, y la caña de azúcar, que exigía grandes inversiones de capital y mano de obra. El éxito en la producción de azúcar fue lo que salvó a las dos capitanías.

La política descentralizadora fue en parte revertida en 1549 por el mismo Juan III, quien creó el gobierno general de la colonia, con sede en Bahía. Las capitanías hereditarias no fueron abolidas inmediatamente, pero los donatarios perdieron parte de su poder exclusivo. Por medio de compra o confiscación, las capitanías fueron poco a poco recuperadas por la Corona o simplemente desmanteladas. A mediados del

siglo XVIII, el marqués de Pombal, el ministro centralizador de José I (1750-1777), acabó con todas ellas.

Mientras tanto la ayuda a los particulares continuó de otras maneras. La expansión del territorio y la búsqueda de metales preciosos se lograron gracias a las *entradas,* grandes expediciones organizadas por particulares con el incentivo de la Corona. Las *entradas* eran hechas a través de *bandeiras,* verdaderos ejércitos particulares bajo el dominio autocrático de un jefe. Algunas *bandeiras* contaban hasta con 3 000 hombres entre blancos, indios y esclavos negros. También existía la ayuda a particulares para la ejecución de tareas públicas. La recaudación de impuestos era a menudo contratada con particulares. Hasta en Minas Gerais, región de oro y diamantes, donde la presencia de la Corona se hacía patente con más fuerza, la recaudación de diezmos e impuestos de entrada era realizada a través de contratos con particulares. Las grandes deudas de los contratantes fueron una de las causas de la revuelta de 1789, conocida como la Inconfidencia Minera.[1] Las funciones administrativas y judiciales eran en buena parte ejercidas por los capitanes-mayores de las milicias. Esos capitanes-mayores eran de investidura real, pero su poder provenía del hecho de que eran grandes propietarios de tierras, *sesmeiros,* que simplemente ocultaban con el velo del poder público el ejercicio de un dominio privado. El poder local, o municipal, estaba en manos de los capitanes y de las cámaras, también controladas por los "hombres buenos", esto es, los propietarios rurales.

Si la creación de un gobierno central no fue el fin de la ayuda a los particulares, tampoco significó el abandono de la idea de división del territorio. Del siglo XVI al XVIII, la colonia sufrió varias divisiones, separando el norte del sur. La división típica fue la de Pombal en 1751, que separó el estado de Brasil del de Maranhão y Gran Pará. Posteriormente, el mismo Pombal dio autonomía al Maranhão, creando tres estados distintos. En la época se decía "ir de Maranhão a Brasil".

El sistema de capitanías se mantuvo, aun cuando todas pasaron a la administración real. Al término del periodo colonial, en 1822, había 18 capitanías, administradas por gobernadores nombrados desde Lisboa. La jerarquía formal colocaba al rey en el lugar máximo, en Lisboa, y a continuación el virrey, con sede en Río de Janeiro, los gobernadores,

[1] Sobre las complejas relaciones entre el poder colonial y las élites económicas mineras, véase Kenneth R. Maxwell, *Conflicts and Conspiracies: Brazil and Portugal, 1750-1808,* Nueva York, Cambridge University Press, 1973.

los capitanes generales, en las capitanías, y los capitanes-mayores en los poblados. En la práctica, las cosas eran menos claras. El poder del virrey, según toda la historiografía, se limitaba a Río y a algunas capitanías subalternas, como Rio Grande y Santa Catarina. Las otras se comunicaban directamente con la Corona. Muchos capitanes-mayores también escapaban al control de los gobernadores. Aun después de los esfuerzos racionalizadores de Pombal, la impresión que daba la administración colonial era de confusión. La causa de la confusión podía encontrarse en la mezcla de códigos legales y tradiciones jurídicas (Código manuelino, portugués, y filipino, español; tradiciones romana y feudal). Pero también, más probablemente, podía ser una táctica política. La debilidad de la metrópoli no le permitía mantener una burocracia proporcional al tamaño de la colonia, y también aconsejaba evitar que las autoridades coloniales se volvieran excesivamente poderosas. Dada la desigualdad de recursos, un virrey que tuviera en las manos el control de la colonia se volvería más poderoso que el mismo rey. Los conflictos de jurisdicción, y la tensión entre autoridades eran deseables políticamente, por más que tuvieran consecuencias negativas para la administración.

Desde el punto de vista que aquí nos interesa, la herencia colonial puede resumirse en tres puntos:

a) un poder metropolitano endeble, incapaz de ejercer una administración centralizada y que por esto recurría a la cooperación del poder privado y a la descentralización política y administrativa;

b) un poder privado fuerte pero oligárquico, centrado principalmente en la gran propiedad de la tierra y en la posesión de esclavos, y

c) una colonia que era un conjunto de capitanías débilmente unidas entre sí para las cuales el poder del virrey era prácticamente nominal.

El botánico francés Saint-Hilaire, que viajó extensamente por la colonia en la época de la Independencia, resumió la situación de la siguiente manera:

> Cada capitanía tenía su pequeño tesoro; ellas apenas si se comunicaban entre sí, muchas veces hasta ignoraban la existencia de las otras. No había en Brasil un centro común: era un círculo inmenso cuyos rayos convergían muy lejos de la circunferencia.[2]

[2] Citado en J.F. de Almeida Prado, *D. João VI e o Início da Classe Dirigente do Brasil*, São Paulo, Editora Nacional, 1968, p. 134.

La solución de la independencia

Cuando las tropas francesas invadieron la Península Ibérica en 1807, Portugal y su colonia americana se encontraban en una situación particular. La metrópoli no tenía fuerzas para resistir la invasión y mantener la colonia; ésta, a su vez, aún estaba escasamente poblada (alrededor de cuatro millones de habitantes), con una economía de exportación estancada, sin fuertes lazos de unión entre las capitanías. El príncipe Don Juan y la corte portuguesa se decidieron por el mal menor: transferirse a la colonia, salvándose así no tanto de la ocupación francesa, sino del destino que tuvo la Corona española. Se cumplía, por la fuerza de las circunstancias, la vieja idea de los estadistas portugueses, retomada ahora por Rodrigo de Sousa Coutinho, conde de Linhares, ministro y consejero de Don Juan. Con esto, se preservó la dinastía y la integridad del reino. Como era de esperar, la solución sólo fue posible por la acción protectora de Inglaterra que patrocinó toda la operación de transferencia. Mientras tanto, en las colonias españolas en América la caída de la dinastía provocaba en un principio la incertidumbre y la desorientación y después el comienzo del proceso de independencia.

Un poco más tarde, derrotado Napoleón e iniciado el movimiento constitucionalista en la metrópoli a través de la revuelta de Porto en 1820, se replanteó con urgencia el problema del futuro del reino. Varias opciones se presentaron como posibles, desde el regreso al *statu quo ante* colonial hasta el desmembramiento de la colonia, para citar los dos extremos. Entre 1820 y 1822 el debate fue intenso. Varios panfletos fueron publicados en que se defendían las opciones en juego. La posición predominante tal vez fue la de mantener la unión en una especie de federación monárquica a la manera inglesa o austriaca. La creación del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve, en 1815, daba el tono de esta opción.

Los argumentos en favor de esta solución eran simples y directos: se decía que ni Portugal ni Brasil estaban en condiciones de sobrevivir soberanamente por sí solos. Portugal, argumentaba el autor anónimo de uno de los panfletos, desde fines del siglo XVI era potencia de segundo orden, colonia de Inglaterra, dependiente de la economía brasileña. Brasil, por su lado, proseguía el mismo autor, estaba poco habitado, su población era heterogénea, no tenía unidad ni patriotismo. Separados, Portugal podría convertirse en provincia de España y Brasil correría el riesgo de reproducir la experiencia de las colonias españolas o, lo que

sería desastroso, la experiencia de Santo Domingo que ya había costado más de un millón de muertos.[3]

Otro panfleto también defendía la unión con argumentos semejantes. Tanto Portugal como Brasil eran demasiado débiles para sobrevivir solos: "Uno es pequeño y débil, hoy no puede existir ni moral ni físicamente". Separados, se volverían provincia o colonia de grandes naciones, pues "Brasil no es nada, y Portugal casi nada". Tampoco olvidaba mencionar los ejemplos de las colonias españolas y de Santo Domingo como argumento disuasivo de un eventual desmembramiento. Lo que se observaba en aquella colonia eran masacres de realistas e independentistas y de esos dos grupos por negros, zambos y mulatos; en Santo Domingo se produjo un baño de sangre.[4]

Desde el punto de vista de los grupos que formaban la élite brasileña, había tres opciones aceptables. Por orden de preferencia, eran la unión o federación monárquica, el desmembramiento con monarquía y el desmembramiento republicano, con o sin federación. La preferencia por la unión se demostró de varias maneras. Después de instalada la corte, en 1808, apenas un movimiento preconizó la separación, la revuelta pernambucana de 1817. Aun después del regreso de Juan VI a Portugal en 1821, se pensaba en la posibilidad de una solución que no implicara el desmembramiento. Todas las provincias eligieron sus diputados a las Cortes de Lisboa, aceptando implícitamente la solución unitaria. Fue la actitud de las Cortes, buscando restablecer la situación colonial, la que hizo inclinar la balanza hacia el lado de la separación. La mayoría liberal de las Cortes se contradecía: al mismo tiempo que combatía el absolutismo monárquico, insistía en la política colonial. Tal posición impedía una alianza entre los liberales de los dos lados del Atlántico y favorecía la solución monárquica en la colonia.

Imposibilitada por parte de las Cortes la solución unitaria, la segunda opción se convirtió en la más viable. El desmembramiento con república tenía adeptos, pero poco convencidos. Los ejemplos de las antiguas colonias españolas y de Santo Domingo ejercían una poderosa influencia, aun entre los republicanos. Había un temor enorme de que la república llevara a la fragmentación del país, a la guerra racial o a ambas. En un país en que la esclavitud era la base de la economía y en que

[3] Véase el texto anónimo "Reflexões sobre a Necessidade de Promover a União dos Estados de que consta o Reino Unido de Portugal, Brazil e Algarves nas Quatro Partes do Mundo", en *O Debate político no Processo da Independencia*, Río de Janeiro, Conselho Federal de Cultura, 1973.

[4] Véase José Antonio de Miranda, "Memória Constitucional e Política sobre o Estado Presente de Portugal e do Brasil", en *O Debate político...*, *op. cit.*

los esclavos representaban casi un tercio de la población, tal temor estaba plenamente justificado. El "haitianismo", como se llamaba a la época, era un peligro cuya importancia no se puede olvidar. Un ejemplo de la percepción de que la monarquía sería un factor central en la manutención de la unidad y del orden se encuentra en el discurso que pronunció José Teixeira Vasconcelos cuando la delegación de la Cámara y de la población de Río de Janeiro solicitó al príncipe Don Pedro que permaneciera en Brasil, desobedeciendo las órdenes de las Cortes de Lisboa. Se pedía al príncipe que permaneciera como lazo de unión de las provincias a fin de evitar el "cuadro de horrores de la anarquía y de los desastrosos males que nos esperan, a ejemplo de la América española".[5]

La solución monárquica no fue la usurpación de la soberanía nacional como arguyeron más tarde los republicanos. Fue una opción consciente de la élite brasileña de la época, a la que no le faltó apoyo popular. Don Pedro fue utilizado como instrumento de esa élite, que buscaba la unidad del país a través de la monarquía constitucional. Se creía que la monarquía sería la única manera de evitar la fragmentación del país y las guerras que asolaban a los vecinos; por lo tanto, también, de evitar los riesgos del orden social basado en la esclavitud.[6] Pero el ideal de la unidad iba más allá de la preocupación por mantener la esclavitud. Tómese como ejemplo el caso de la principal figura de la lucha de la independencia, José Bonifacio de Andrade y Silva. Notable enemigo de la esclavitud pero, al mismo tiempo, un típico burócrata declarado, conocía las realidades de la política internacional de la época y fue un seguidor de la idea de crear en América un vasto y poderoso imperio. Para conseguir este objetivo prioritario desistía de sus convicciones

[5] Citado en João Camilo de Oliveira Torres, *A Formação do Federalismo no Brasil*, São Paulo, Editora Nacional, 1961, p. 92. Tal vez el ejemplo más vivo de la percepción de la monarquía como garantía de la unidad del país sea el del general Abreu y Lima. Hijo de un padre fusilado en 1817 por participar en la revuelta contra la Corona portuguesa, vivió varios años en el exilio y finalmente se integró al ejército de Bolívar después de la abdicación de Pedro I; luchó por mantener la monarquía, y aun por la restauración de este gobernante, argumentando que sólo el prestigio de la dinastía podría librar a Brasil de la fragmentación que había padecido la parte española de América y que él conoció de cerca.

[6] Una de las razones que pueden explicar la posición de la élite política brasileña, o por lo menos de su fracción más influyente durante la primera mitad del siglo XIX, es la homogeneidad de su educación y de su adiestramiento. Contrastada con las élites de la parte española de América, la gran mayoría de la élite brasileña había estudiado en Coimbra, pues no había universidades en la colonia. Además, eran instruidos dentro de la tradición jurídica del despotismo ilustrado y buena parte de ella poseía experiencia administrativa en Portugal, en Brasil o en las partes africanas y asiáticas del imperio. Así, las personas provenientes de las más distantes partes del país poseían una visión política semejante, si no es que también eran amigos de los tiempos de Coimbra. Para un desarrollo de este argumento, véase José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem. A Elite política Imperial*, Río de Janeiro, Campus, 1980.

antiesclavistas. No aceptó, por ejemplo, la propuesta inglesa de reconocimiento de la independencia en 1822 a cambio de la abolición del tráfico de esclavos. En su percepción, probablemente correcta, el fin del tráfico en aquel momento hubiera puesto en peligro la frágil unidad del nuevo país.

Mientras tanto, no todo estaba resuelto con la decisión de proclamar la independencia con monarquía. Quedaba el problema del tipo de monarquía. No había dudas entre la élite de que el régimen debía ser constitucional, pero ¿cómo organizar un gobierno nacional donde dicho régimen nunca existió? ¿Cómo mantener juntas las provincias que antes se vinculaban principalmente a la Corte portuguesa? El ideal de unidad de la élite chocaba con la realidad de la ausencia de una tradición de gobierno central en la colonia y de la falta de fuertes lazos de unión, económicos o políticos, entre las antiguas capitanías.

El proceso de independencia revelaba así las dificultades que tendrían que ser enfrentadas. Al regreso de Don Juan en 1821, muchas provincias eligieron juntas gubernativas que se mantuvieron fieles a Portugal y a las Cortes. Todo el norte, el antiguo estado de Maranhão y de Gran Pará, Bahía y Cisplatina, rechazaban la obediencia a Don Pedro. Las Cortes propiciaban la fragmentación ordenando la relación directa de las provincias con Lisboa. El apoyo a Don Pedro se limitaba inicialmente a las provincias centrales de Río de Janeiro, São Paulo y Minas Gerais.[7] Incluso después de la proclamación de la independencia en 1822, las tropas portuguesas resistieron en Bahía y en Maranhão. Fue necesaria la contratación de oficiales de la marina inglesa para expulsar esas tropas.

El espíritu de muchos de los diputados brasileños enviados a las Cortes, especialmente de aquellos que no pertenecían a la élite educada en Portugal, era localista. El padre Feijó, hablando en las Cortes, afirmó abiertamente que las provincias eran independientes entre sí, y que los diputados americanos no representaban a Brasil sino a sus provincias de origen.[8] Las dificultades tomaron dimensiones dramáticas en 1824.

[7] Don Pedro I rindió homenaje a las tres provincias al dar a tres de sus hijas nombres que las recordaban: Januária, por Río de Janeiro, Paula, por São Paulo, y Mariana, por el nombre de la ciudad de Minas Gerais, que era sede del obispado.

[8] Es sintomático también que los conjurados de Minas Gerais de 1789, casi todos poseedores de razonable erudición, casi no se identificaran como brasileños. Se decían mineros o americanos. Al mencionar la independencia de su país tenían en mente la capitanía de Minas Gerais. Véanse las declaraciones de los acusados en los *Autos da Devassa da Inconfidencia Mineira*, Brasilia y Belo Horizonte, Cámara de Diputados y Gobierno del Estado de Minas Gerais, 9 vols., 1976.

El emperador disolvió la Asamblea constituyente y sometió una nueva constitución a la consideración de los consejos municipales. La provincia de Pernambuco, apoyada por las de Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba y Alagoas, se rebeló proclamando la Confederación del Ecuador, una república separada del resto de Brasil. Los manifiestos de los rebeldes decían que el emperador había violado el pacto constitucional que daba vida a la unión de las provincias, quedando, por lo tanto, deshecha la unión. Se trasluce de los documentos de la revuelta una reacción contra la medida absolutista de la disolución de la Asamblea constituyente y la nueva constitución, pero también una resistencia al gobierno centralizado en Río de Janeiro, que estaría conspirando contra la libertad de las provincias, particularmente la de Pernambuco. Absolutismo y centralización aparecen como hermanos gemelos.[9]

La Confederación fue derrotada militarmente y algunos de sus líderes fusilados. Pero el problema de la organización del poder nacional permaneció sin solución. Tanto la constitución otorgada como el proyecto de constitución elaborado por los constituyentes eran centralistas, rechazaban la federación; pero la realidad misma era la que rechazaba esta solución que no satisfacía a las tradiciones localistas de la antigua colonia.

¿Una monarquía federal?

Las reivindicaciones localistas volvieron con plena fuerza después de la abdicación de Pedro I en 1831. Ahora la audacia de los reformistas era mayor, pues el país consiguió mantener la unidad y evitar la guerra civil generalizada. Por otro lado, Pedro II tenía apenas seis años de edad y el gobierno estaba a cargo de una regencia electa con mucha menor fuerza simbólica que la figura real. Las corrientes en conflicto se manifestaron con mayor nitidez: había conservadores partidarios del regreso de Pedro I, monarquistas liberales y republicanos radicales. Más que en 1822, éste era ahora el momento para escoger los caminos de la nación.

En aras de la brevedad, se puede dejar de lado la corriente republicana. Ella estaba presente, especialmente en algunas provincias, pero no ocupaba el centro del debate. El hecho de haber sido proclamado

[9] En la obra del principal teórico del movimiento, Frei Caneca, al lado de influencias teóricas de Rousseau y Locke, vibra el patriotismo pernambucano. Véase Frei Caneca, *Ensaios políticos*, Río de Janeiro, PUC/CFC/Editora Documentario, 1976.

emperador un niño de seis años es un fuerte indicador del predominio de la tendencia monárquica. El gran tema de la época era la eliminación de los residuos absolutistas de la Constitución y el refuerzo de los aspectos federativos en ella presentes. La lucha duró toda la década de los treinta. Los aspectos que más interesan para el tema del federalismo son los que a continuación se resumen.

El punto máximo del reformismo se dio en 1831 cuando la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de reforma de la Constitución en el sentido de crear una monarquía federal y constitucional. Por el lado federal, se creaban asambleas provinciales y ejecutivos municipales, y se establecía la división de ingresos entre el gobierno central y las provincias. Por el lado constitucional, se extinguían el Consejo de Estado, el Poder Moderador y el carácter vitalicio del Senado, los tres residuos absolutistas de la Constitución y los principales baluartes de la centralización política. El proyecto creaba una auténtica federación y una casi dictadura de la Cámara, toda vez que con la eliminación del Poder Moderador ella no podría ser disuelta.

El proyecto no fue aceptado por el Senado. El Congreso y la prensa se enfrascaron en grandes debates. Si bien había entre los reformistas entusiasmo por el modelo norteamericano de federación, había también, principalmente entre la élite educada en Coimbra, el gran temor de fragmentación del país si las reformas fueran llevadas demasiado lejos. Se llamó la atención en torno al peligro de copiar instituciones americanas, en particular el federalismo. Se citó a México como el ejemplo de país donde la copia de las instituciones de Estados Unidos había dado malos resultados. El mal no estaba en el federalismo en sí, arguyó un senador liberal (Bernardo Pereira de Vasconcelos), sino en el "estado de civilización" en Brasil. En Estados Unidos, arguyó Pereira de Vasconcelos, el pueblo luchaba por sus derechos políticos, en Brasil se multaba a quien no ejerciera esos derechos. Frente a tal disparidad, ¿cómo adoptar las instituciones de aquel país? Como solución de compromiso, se llegó al la Reforma Constitucional de 1834 que adoptó algunos elementos federales como las asambleas provinciales, la división de los ingresos fiscales y la eliminación del Consejo de Estado. No se aceptaron el fin del carácter vitalicio del Senado, la extinción del Poder Moderador y la creación de ejecutivos municipales.

La Reforma Constitucional, aun siendo una versión moderada de las transformaciones, dio origen a lo que muchos llamaron experiencia republicana del Imperio. La afirmación es pertinente, pues por la minoría

de edad del emperador, el regente sería elegido por voto popular. En lo que se refiere a la federación, faltaba tan sólo la elección de los presidentes de provincia para que se aproximara al modelo norteamericano. Consecuencia o no de la descentralización (el tema fue materia de discusión entre liberales y conservadores), se manifestaron en todo el país las tendencias centrífugas bajo la forma de liderazgos regionales que no tenían la experiencia de élite nacional y sin un fuerte compromiso con la unidad nacional. Estallaron revueltas de norte a sur, algunas de ellas verdaderas guerras civiles. En diferentes momentos, tres provincias proclamaron su independencia: una en el norte, Pará; otra en el centro, Bahía; una más en el sur, Rio Grande. Pará, como vimos, había sido durante la colonia un estado separado de Brasil; Bahía, la primera sede del gobierno general, y Rio Grande, región de frontera con Uruguay y Argentina, estaba muy influida por la tradición caudillesca de sus vecinos. Esta última provincia se proclamó república independiente y por 10 años (1835-1845) se mantuvo en guerra contra el poder central.

Hubo cinco grandes revueltas después de la introducción de la Reforma Constitucional. Comenzaron todas como conflictos entre élites locales en disputa por el poder provincial. En las provincias en que era fuerte el dominio de los dueños de tierras, el conflicto permaneció bajo el control de las élites. Tal fue el caso de las revueltas de São Paulo y Minas Gerais (1842), y de Rio Grande (1835-1845). Donde tal dominio era precario y menor la presencia de la esclavitud, la lucha escapó del control de la élite y se transformó en guerra popular. Fue el caso de Pará, de la ciudad de Bahía y de Maranhão. En Pará, la *cabanagem* (1835-1840) tomó proporciones de guerrilla rural guiada por indios, campesinos y esclavos negros. La violencia fue extrema de ambos lados. Se calcula que 30 000 personas murieron, 20% de la población de la provincia. Ésta fue declarada independiente en 1836. En Bahía, la *sabinada* fue la revuelta de las tropas y de la población urbana. La capital fue tomada y la independencia de la provincia proclamada en 1837. En total murieron unas 1 700 personas. La *balaiada* en Maranhão (1838-1841) se volvió también guerrilla popular de pequeños propietarios, campesinos y esclavos. Los rebeldes llegaron a movilizar 11 000 hombres armados, pero en 1840 la revuelta había sido derrotada. En Rio Grande, la revuelta tuvo connotaciones económicas. Los criadores de ganado y los productores de carne salada buscaban mejores condiciones de mercado para competir con sus homólogos de Argentina y Uruguay. La República fue proclamada en 1836, pero los rebeldes estaban divididos pues había

también ventajas en mantener la unión con el Imperio. Al cabo de luchas prolongadas, la paz fue firmada en 1845. En 1842, después de la reforma de la Constitución, se rebelaron los ricos propietarios de São Paulo, Minas Gerais y parte de Río de Janeiro. Fueron rápidamente derrotados por el gobierno conservador, que modificó las leyes descentralizadoras a costa de 180 muertos.

La experiencia de la Regencia tuvo profundo efecto en la élite política. Los mismos liberales que la habían defendido se asustaron de los resultados. El más típico de ellos, Evaristo da Veiga, ya vislumbraba, en 1835, la anarquía en todo el Imperio. Brasil, según él, corría el riesgo de sumergirse en la inestabilidad de los países de las antiguas colonias españolas y podría desmembrarse. El regente Feijó, otro liberal convencido, pensaba en 1836 que las instituciones del país peligraban, que la provincia de Rio Grande ya se había separado y que tal vez Pernambuco también lo haría. Asimismo, la desintegración fue percibida por un visitante francés, el conde de Suzannet, que estuvo en Brasil entre 1842 y 1843. Según este observador, la unidad de Brasil era tan sólo aparente, todas las provincias querían la separación y su sueño era la república al estilo norteamericano.[10]

La reacción no tardó. Al frente estaba un antiguo liberal, redactor del proyecto de la Reforma Constituciuonal de 1834, Bernardo Pereira de Vasconcelos. La reacción comenzó en la Cámara, donde se formó el núcleo del futuro Partido Conservador. El regente liberal, Feijó, renunció en 1837 y fue sustituido por un conservador electo por el voto popular. La nueva Cámara reformó las leyes descentralizadoras, redujo el poder de las asambleas provinciales y de los jueces de paz, creó una justicia y una policía controladas por el gobierno central. Con la intención de detener las reformas, los liberales proclamaron la prematura mayoría de edad del emperador en 1840. Pero los conservadores estaban de regreso en 1841 y completaron lo que se llamó el "regreso" con el restablecimiento del Consejo de Estado. Había terminado la experiencia republicana semifederal.

El centralismo monárquico

Es importante subrayar el intento de los liberales de detener el regreso promoviendo la prematura mayoría de edad del emperador. Era recurrir

[10] Véase Comte de Suzannet, *O Brasil em 1845*, Río de Janeiro, 1957, p. 87.

a la monarquía para interrumpir la centralización, una contradicción para el pensamiento de la época. El apoyo a la monarquía era casi general. El régimen monárquico y, en particular, la persona del emperador, aunque fuera un niño, comenzaron a ser vistos como única garantía de la unidad y del orden. Bahía había declarado su independencia en 1837 prometiendo regresar a la unión después de la coronación de Pedro II. Los rebeldes de la *cabanagem* y de la *balaidada* lanzaban vivas al emperador; anteriormente una revuelta de campesinos en Pernambuco y Alagoas fue aún más radical: se había pedido la restauración de Pedro I. Al sentimiento popular se alió la convicción política de la élite sobre el papel de la monarquía. La revuelta liberal de 1842 en São Paulo y Minas Gerais contra el regreso en ningún momento puso en cuestión el régimen político. Cuando los rebeldes fueron amnistiados y regresaron al gobierno en 1844, la monarquía demostró la capacidad de cumplir otro papel central: servir de árbitro en los conflictos entre las facciones de la élite. Mantener el orden social, incluso la esclavitud; mantener la unidad del país, arbitrar los conflictos de la élite: he ahí un conjunto de ventajas por el cual valía la pena sacrificar las demandas federalistas.

Un factor económico favoreció la opción centralista. En la década de 1830, el café se volvió el principal producto de exportación, rebasando al azúcar y al algodón juntos. El país se volvió el mayor productor de café del mundo. En esta primera expansión del café, que inauguró un nuevo ciclo económico en el país, la producción se concentraba en la provincia de Río de Janeiro. Casi todo el café era exportado a través del puerto de Río de Janeiro, que recaudaba alrededor de 55% del ingreso nacional de las aduanas. Este ingreso, a su vez, correspondía a 80% de los ingresos del gobierno central. La centralización política en la ciudad de Río de Janeiro coincidió así con una gran concentración de la riqueza en la provincia del mismo nombre. No impresiona que los principales defensores del centralismo estuvieran en la burocracia central y entre los grandes cafeticultores y comerciantes de Río de Janeiro. Los sectores vinculados al comercio externo en las otras provincias también eran fuertes sostenedores de la centralización. En el lado opuesto, con posición más favorable a la desconcentración del poder, estaban personas ligadas a las profesiones liberales urbanas y a la agricultura que producía para el mercado interno. Esos dos grupos constituyeron la base de los partidos conservador y liberal, organizados en el momento del regreso, y que sobrevivieron hasta el final del Imperio en 1889.

Alrededor de 1850, el Imperio alcanzó un punto de equilibrio bajo el

gobierno conservador. En 1848 hubo una última revuelta que exigía la federación. Viera de Pernambuco, tradicional foco de reivindicaciones regionalistas, fue derrotada en el mismo año, con un saldo de 815 muertos. Se llegó a un acuerdo entre las élites sobre el gobierno monárquico centralizado. Se cumplió el objetivo de los políticos que habían hecho la independencia: unidad y orden garantizados por la monarquía centralizada.

La centralización era política y administrativa. Por el lado político, se manifestaba en el Poder Moderador, que podía nombrar y cambiar libremente a sus ministros; en el Senado vitalicio; en el nombramiento de los presidentes de provincia por el gobierno central. Por el lado administrativo, toda la justicia fue centralizada en manos del ministro de Justicia. Éste nombraba y destituía, directamente o por medios indirectos, desde el ministro del Supremo Tribunal de Justicia hasta el guardián de la prisión, en todo el territorio nacional. El juez de paz electo, poderoso durante la Regencia, perdió buena parte de sus funciones en favor de los delegados de policía nombrados por el ministro del Imperio. Cabía aún al ministro de Justicia nombrar a todos los comandantes y oficiales de la Guardia Nacional, principal órgano para mantener el orden público. Además de nombrar a los presidentes de provincia, el ministro del Imperio nombraba a los obispos, los párrocos y los delegados de policía que, a su vez, nombraban a los inspectores de barrio.

La concentración de poder en el gobierno central puede ser evaluada por la distribución de funcionarios públicos entre los varios niveles de gobierno. En 1877, el gobierno central empleaba 69% de los funcionarios, quedando 25% para los gobiernos provinciales y 6% para los municipales. Buena parte de la burocracia del gobierno central se acumulaba en la capital del país y en las capitanías provinciales, lo que motivó que el vizconde de Uruguay hiciera la observación de que el gobierno tenía una cabeza enorme pero no tenía brazos ni piernas, por lo que se trataba de un cuerpo cuya circulación no llegaba a las extremidades.[11]

Otra expresión de la centralización puede verse en la distribución de los ingresos públicos entre los tres niveles de gobierno. La Reforma Constitucional de 1834 hizo la discriminación de ingresos, pero la parte del león se quedó en el gobierno central a través de los impuestos de importación y exportación. En una economía orientada hacia afuera y en un Estado de brazos cortos, era normal que la principal fuente de in-

[11] Sobre la centralización política y administrativa del Imperio, véase José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem...*, *op. cit.*, especialmente el capítulo 6.

gresos del gobierno viniera del comercio exterior. De hecho, estos impuestos correspondían aproximadamente a 70% de los ingresos del gobierno central. El peso de los ingresos del comercio externo se reflejaba en la desigualdad de recursos entre el gobierno central y los gobiernos provinciales y municipales. En 1885, ya casi al final del Imperio, el gobierno central recaudaba 77% de las rentas públicas, quedándose las provincias con 18% y los municipios con 5%. En cambio, en 1902 en la República federal, los porcentajes eran, respectivamente, 37, 11 y 52 por ciento.[12]

La reacción a la Reforma Constitucional fue excesiva; el regreso conservador fue demasiado lejos en el intento de eliminar la turbulencia de los potentados locales y la inestabilidad de los gobiernos de la Regencia. Una vez garantizados los objetivos centrales de unidad y orden, las antiguas reivindicaciones de descentralización no se hicieron esperar.

El regreso del federalismo

El primer ataque contra el centralismo fue tacharlo de despotismo. A partir de la década de 1860, liberales y conservadores se enfrascaron en largas discusiones sobre el gobierno representativo. El ataque liberal se dirigía principalmente al Poder Moderador que, según ellos, falseaba el gobierno parlamentario. El emperador, de acuerdo con la Constitución, podía escoger libremente a los ministros, circunstancia que lo disculpaba de obedecer a la mayoría de la Cámara, instaurando lo que los liberales llamaban "poder personal". Los conservadores respondían que ésta era la ley y que debido a los fraudes electorales habría dictadura de un partido si el emperador no fuera libre en su elección. El poder personal era, según este punto de vista, esencial para mantener la alternancia de los partidos en el gobierno. El arsenal teórico liberal provenía de autores ingleses y de la práctica política de este país. El conservador provenía de autores y de la práctica francesa.

Posteriormente, vino el ataque a la centralización administrativa. Lo que se combatía era la centralización de las decisiones de asuntos provinciales y locales en manos del poder central, el nombramiento de los presidentes de provincia por el gobierno central, la falta de autonomía de esos presidentes, la supresión de las asambleas provinciales y

[12] Los datos proceden de José Murilo de Carvalho, *Teatro de Sombras: A política Imperial*, São Paulo, Vértice/ IUPERJ, 1988, cap. 1.

la falta de ejecutivos y de presupuestos municipales. El principal teórico de la descentralización, Tavares Bastos, equiparaba al federalismo con la libertad, al centralismo con el despotismo. La autonomía de las provincias debía ser, según él, la base del gobierno representativo. La ecuación que estaba detrás del argumento era que "absolutismo, centralización, imperio, son expresiones sinónimas".[13] Lo opuesto era obvio, aunque el autor no se declarara republicano: libertad, federalismo, república, son expresiones sinónimas. La fuente de inspiración aquí era, definitivamente, *El Federalista* y la experiencia americana.

La ecuación apareció abiertamente en el manifiesto republicano de 1870, que atacaba al Poder Moderador y la centralización como fuentes de despotismo, y atribuía la centralización a la monarquía. El origen y la fuerza de la centralización estaría en el interés monárquico. La autonomía de las provincias era un punto central, incluso para garantizar la unidad del país: "Centralización-desmembramiento; descentralización-unidad". Se invertía la ecuación anterior que colocaba la centralización como condición para la unidad del país. La posición republicana se mantuvo coherente hasta el fin, con pequeñas variaciones. La principal divergencia entre los republicanos venía de los positivistas, que ponían menos énfasis en la federación, aun recelosos de que amenazara la unidad del país. Los republicanos paulistas, al contrario, no dudaban en proclamar abiertamente la separación, sin considerar como valor en sí mantener la unidad del país.[14]

La posición federalista tenía ahora la ayuda de dos factores. Uno de ellos era el propio éxito de la monarquía en mantener la unidad y la estabilidad política del país, reduciendo así el temor a una nueva experiencia regencial. El otro era el cambio en la geografía económica. El café continuaba siendo la piedra angular de la economía nacional, pero su producción se trasladó del valle del Paraíba, en Río de Janeiro, hacia el oeste paulista, donde ya comenzaba a utilizarse mano de obra libre proveniente de la inmigración europea. São Paulo se volvió la provincia más rica y más dinámica y sus políticos apuntaban a la centralización como mecanismo de transferencia de ingresos para otras provincias más atrasadas. El poder político no coincidía ya con el económico.

Al final del Imperio la percepción del cambio político y económico

[13] Tavares Bastos, *A Província*, 2a. ed., São Paulo, Editora Nacional, 1937, p. 21.

[14] El manifiesto republicano puede encontrarse en Américo Brasiliense, *Os Programas dos Partidos e o Segundo Imperio*, São Paulo, Tipografía de Jorge Sekler, 1878. La posición de los paulistas fue expuesta con mayor claridad en Alberto Sales, *A Patria Paulista*, Brasilia, Editorial de la Universidad de Brasilia, 1983.

llevó a algunos monarquistas a adoptar el federalismo sin renunciar al principio monárquico. Dos de ellos destacaron, Joaquim Nabuco y Rui Barbosa. Nabuco, el gran líder del movimiento abolicionista, presentó un proyecto en 1885, idéntico al de 1831, en que se pedía una federación monárquica. Argumentó que la federación era parte de la evolución natural del país, interrumpida por el regreso de fines de la década de 1830. El tamaño del país y la diversidad de intereses exigían una administración descentralizada. Los presidentes escogidos por el gobierno central no tenían conocimiento adecuado de las realidades locales, ni interés en llevar a cabo una buena administración. Sin federación tampoco había democracia real, pues no había autogobierno. La centralización equivalía a una situación colonial. En 1888, ya realizada la abolición de la esclavitud por la monarquía, Nabuco regresó al asunto, insistiendo en su urgencia, pues ya se estaban formando dos o tres naciones distintas, especialmente en el sur. Sólo la federación, como decía el manifiesto de 1870, podría mantener la unidad. Pero ahora insistía, más que en 1885, en conservar la monarquía. Federación con república, argumentaba, llevaría al despotismo del gobierno central o al desmembramiento, como mostraba el ejemplo de la América hispánica. Sólo Estados Unidos tenía federación republicana sólida, pero con guerra civil y crisis sucesivas como en 1876. En Brasil, cada elección presidencial sería ocasión de graves perturbaciones. Una federación de repúblicas bajo la monarquía sería la mejor garantía de libertad sin amenazar la unidad.[15]

Realizada la abolición en 1888, el gran tema político que ocupaba a las élites era la federación. Otro político liberal, Rui Barbosa, comprendió que la monarquía sólo podría sobrevivir ante el descontento de los antiguos dueños de esclavos y a las presiones de São Paulo si adoptaba la federación. Durante 1889 desarrolló una intensa campaña de prensa y dentro del Partido Liberal a favor de la causa federal. Argumentaba que el separatismo, especialmente en São Paulo, pero también en Pernambuco, en Pará, en Rio Grande, adquiría fuerza irresistible. Ya no era posible contenerlo por la fuerza. La única manera de salvar la monarquía era hacer la federación. No había incompatibilidad entre gobierno local y monarquía, como probaba Inglaterra, ni entre federalismo y centralización política, como demostró Tocqueville a propósito de

[15] Joaquim Nabuco expuso sus ideas principalmente en la tribuna de la Cámara. Véanse sus *Discursos Parlamentares*, Río de Janeiro, Cámara de Diputados, 1950, pp. 395-430, 489-504.

Estados Unidos. Un mes antes de la proclamación de la República, advertía: "O la monarquía hace la federación, o el federalismo hace la República".[16]

El gabinete liberal propuso tímidas medidas de descentralización, dudando frente a la idea de combinar monarquía y federación y viendo todavía en la última un peligro a la unidad del país. El hecho contribuyó a que fuera casi nula la reacción de las élites nacionales al golpe militar que derrumbó la monarquía el 15 de noviembre de 1889. El principal político que participó en el nuevo gobierno fue Rui Barbosa. Fue él también el redactor del proyecto de gobierno para la nueva constitución. Su posición ahora era de defensa de la unión frente a las exageraciones estatistas de los constituyentes. Ahora sí, *El Federalista* podía ser utilizado, y lo fue, en su sentido propio, esto es, no como defensa de la descentralización, sino como argumento a favor del gobierno de la unión, en defensa de la centralización política. Rui Barbosa conservó de la tradición imperial la preocupación por la unidad nacional. Sería la más dolorosa de las decepciones, argumentó, si la República confirmara la acusación monárquica que sería causa de separatismo.

La querella del federalismo

Ésta es, de manera resumida, la historia del federalismo, o de la ausencia de federalismo, hasta la proclamación de la República en 1889. Otros se encargan de contar la historia a partir de esta fecha. No existiendo federalismo auténtico, ni aun durante la Regencia, hubo como consecuencia de la reacción a la centralización un rico debate sobre el tema, cuyas resonancias todavía se escuchan. Cabe, pues, en esta sección final, precisar mejor los términos del debate.

A lo largo de la exposición, ya se dieron indicaciones de que el federalismo, aunque se basara en una realidad sociológica que venía desde la época colonial, fue formulado de maneras distintas en momentos distintos por grupos diferentes. Había divergencia, no siempre explícita, en cuanto al contenido del concepto, esto es, en cuanto a su relación con otros conceptos como libertad, *self-government,* democracia. Había también divergencia en cuanto a la pedagogía política, esto es, en cuan-

[16] La campaña federalista de Rui Barbosa fue hecha en la prensa. Los artículos están dispersos en sus *Obras Completas,* Río de Janeiro, Ministério de Educação y Saúde, varias fechas. Véanse, especialmente, el vol. XVI, tomos III, VI y VII y vol. XVII, tomos I y II.

to al papel de las leyes y de las costumbres en la evolución de los pueblos. Son cuestiones cuya relevancia permanece.

Una manera de iniciar la discusión es intentar rastrear las divergencias en torno a las relaciones entre descentralización y libertad. El debate podría ser ilustrado con el siguiente esquema:

		Libertad	
		No	Sí
Centralización	Sí	1	2
	No	3	4

El esquema indica las posibles relaciones entre libertad y centralización administrativa, en el sentido tocquevilliano de la palabra.[17] La posición tradicional de los liberales, desde la década de 1830, fue la de que libertad exige descentralización y despotismo requiere centralización; por lo tanto, solamente son coherentes las posiciones 1 y 4. En esta postura, el poder central es visto siempre de manera negativa, es enemigo de las libertades cívicas, mata la iniciativa de las localidades y de los individuos, impide el desarrollo de la práctica ciudadana. La receta para el Brasil imperial, por lo tanto, estaría representada por: 1——4. El mejor representante de este punto de vista fue Tavares Bastos, político del Partido Liberal que no llegó a vivir el drama de la década de los treinta y pudo defender así una postura liberal más ortodoxa.

Para los conservadores, la relación era más complicada. Hablo naturalmente de conservadores preocupados por el problema de la libertad, de aquellos que Victor Hugo llamaba liberales conservadores, la generación que vino después de la Revolución y la criticaba sin negarla, como Tocqueville, Benjamin Constant, Guizot, Thiers. En Brasil, este grupo fue representado principalmente por el vizconde de Uruguay, político y teórico del Partido Conservador, uno de los principales inge-

[17] Tocqueville distinguía entre centralización gubernamental y centralización administrativa. La primera tiene que ver con los intereses generales del país, como defensa, relaciones exteriores, moneda, correos. La segunda, con los intereses regionales o locales. La centralización gubernamental es, según él, indispensable; la administrativa, perjudicial al desarrollo del espíritu civil. Estados Unidos era ejemplo de gran centralización gubernamental y gran descentralización administrativa. Véase Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique. Les grands thèmes*, editado por J.P. Mayer, París, Gallimard, 1968, p. 74. [Hay edición en español en el FCE.]

nieros del regreso y después su crítico. Los conservadores puros no se planteaban la cuestión, pues la libertad no era un valor que superara la importancia del orden y de la unidad nacional. Para ellos, la centralización era la única opción aceptable. Aun un reformista social como José Bonifacio no tenía dudas en cuanto a la escala de valores: la libertad era peligrosa, la grandeza del país era un imperativo.

Para los conservadores liberales como el vizconde de Uruguay, la libertad estaba amenazada no sólo por el Estado sino también por los particulares. La experiencia de la Regencia, según él, les había enseñado esa lección. El aumento del poder de las asambleas provinciales había permitido el fortalecimiento de las facciones locales, germen de las revueltas, aunque esto amenazaba la unidad del país, la cual él apreciaba tanto. Pero amenazaba también la libertad del ciudadano. La victoria de una facción local significaba el fin de la libertad de los partidarios de la otra, es decir, el reino del arbitrio, el fin del gobierno civilizado. La situación se veía agravada por el uso de otras innovaciones "americanas" de la Regencia, como el juez de paz y el juicio por medio de jurado. Aun en ausencia de conflictos abiertos, la justicia electiva y el juicio por jurados en el interior del país significaban la implantación de la impunidad. La elección del juez de paz dependía de los potentados locales. Los jurados estaban en la misma condición de dependencia. El resultado era que a ningún poderoso se le llevaba a juicio. En cuanto a los pobres, en general tenían la protección de algún hacendado y también acababan libres. Apenas para los pobres libres no relacionados con los poderosos, la justicia podía funcionar con alguna propiedad.

En estas circunstancias —y el vizconde de Uruguay documentó extensamente el hecho con base en su experiencia como presidente de la provincia de Río de Janeiro—, el Estado también podía ser factor de garantía de la libertad contra el arbitrio particular. El poder distante era menos despótico que el próximo. No sólo menos despótico: podía ser un elemento de civilización, de garantía de derechos a través de una justicia independiente de los potentados locales y del arbitrio pacífico de las luchas políticas locales. En las circunstancias brasileñas, en fin, y en todas las que se le asemejaban, el Estado podía ser un pedagogo de la libertad y no un asesino de ella como querían los liberales.

El vizconde de Uruguay viajó a Europa, especialmente por Francia e Inglaterra, y estudió en los libros el sistema norteamericano. De esto sacó dos conclusiones. Del sistema centralizado francés dedujo que el

Estado central no era impedimento para las libertades civiles. El ciudadano francés tenía sus derechos garantizados y el beneficio de los servicios públicos. Del sistema norteamericano aprendió que las libertades políticas sólo estaban garantizadas por el *self-government*. Era la misma observación de Tocqueville, a quien cita: "un país puede tener instituciones libres, pero si no tiene gobierno local no habrá el espíritu de la libertad".[18]

Pero ¿cómo desarrollar el *self-government* en las circunstancias brasileñas, donde la experiencia había demostrado que el poder local es arbitrio, donde no había espíritu cívico, donde la civilización no introdujo el hábito de la libertad? Tocqueville se planteó una pregunta semejante en relación con Europa. Cuando los municipios están inertes, es posible que el poder central los pueda administrar mejor de lo que ellos mismos lo harían, pero en este caso tendríamos súbditos y no ciudadanos. Era el caso de Europa, donde el Estado era un extraño, aun cuando fuera eficiente, donde las personas se sometían a la ley pero la veían como enemiga. ¿Cómo despertar a tales municipios, cómo introducir en ellos el espíritu civil? Tocqueville no tenía respuesta a la pregunta, aunque prefiriera el *self-government*, a pesar de ser a veces algo caótico y poco racional. Las personas, al vincularse con el gobierno, tenían ventajas políticas indiscutibles, se volvían ciudadanos y fortalecían el patriotismo. El *self-government* era también particularmente importante en sociedades democráticas (esto es, igualitarias), pues tales sociedades tendían al despotismo del poder central. Instituciones provinciales y locales se volvían una barrera al despotismo.

El vizconde de Uruguay pensaba que el Estado podía ejercer el papel de pedagogo de la libertad, de educador del pueblo para el autogobierno, de instrumento de civilización. Volviendo al esquema, la receta que daba para la situación brasileña podía representarse de la siguiente manera: 1——2——4. Esto es, de una posición en que había centralización sin libertad a otra con centralización y libertad cívica para, finalmente, llegar al ideal de descentralización y libertad política. Para Brasil, esto significaba corregir las exageraciones del regreso conservador que el mismo vizconde de Uruguay ayudó a promover. Significaba hacer una amplia descentralización administrativa, entendida no a la manera de Tocqueville, sino como ampliación de los servicios del Es-

[18] Véase Tocqueville, *De la démocratie...*, *op. cit.*, p. 59, y vizconde de Uruguay, *Ensayo sobre el derecho administrativo*, Río de Janeiro, Imprenta Nacional, 1960, p. 405.

tado para todo el país y otorgar autonomía de acción a las agencias locales del gobierno. Mantener su analogía, significaba disminuir la cabeza del gobierno y estirar sus brazos y piernas. Con esto, pensaba, habría garantía de los derechos civiles y preparación para el ejercicio de los derechos políticos. La descentralización prematura sólo podría llevar a la oligarquización, o sea, en el esquema que venimos utilizando, al recorrido de 1——3.

El gran debate, dentro del campo monárquico se dio entre el vizconde de Uruguay y Tavares Bastos. Había entre ellos una divergencia en cuanto al papel del Estado y en relación con las estrategias de transformación. Tavares Bastos, como ya se dijo, desconfiaba del poder central como amenaza a la libertad. Todo el secreto estaba en reducir su fuerza y su alcance. La llave de la libertad estaba en la autonomía local. Y aún más: la libertad debería conseguirse a través de la autonomía local. El Estado central no podía ser instrumento de libertad, los poderes locales no podían ser enemigos de la libertad. Se trataba, entonces, de implantar inmediatamente la descentralización, de seguir el ejemplo de Estados Unidos, o por lo menos, de volver al espíritu de la Regencia y de la Reforma Constitucional. Nada de Francia, los anglosajones debían ser el modelo.

Como se ve, había concordancia entre los dos pensadores en cuanto al objetivo final, la libertad política alimentada por el autogobierno. Pero estaban en desacuerdo en cuanto a los métodos y esta discordancia tenía que ver con el papel del Estado. En la tradición de la escuela inglesa, particularmente de Stuart Mill, los liberales creían que el pedagogo de la libertad sólo podía ser la libertad misma, su ejercicio continuo: nadie podría aprender a ser libre siendo gobernado por otro. Rui Barbosa retomó el mismo raciocinio al final del Imperio respondiendo al argumento conservador que condicionaba reformas a la existencia previa de costumbres. Este argumento, dijo, fue siempre el arma de los retrógrados contra el progreso. Las costumbres son importantes pero pueden y deben ser cambiadas a través de la propaganda y de las leyes. Las reformas pueden volverse escuelas de costumbres. Como se ve, tanto el vizconde de Uruguay como Tavares Bastos y Rui Barbosa pedían la intervención del Estado, el primero para regular, los otros dos para desregular.

Éstos eran los términos del debate sobre las relaciones entre federalismo y libertad como fueron expuestos por sus mejores representantes. Cabe ahora ir un poco más allá de los aspectos obvios de la discusión.

Defender la libertad era una actitud bien vista por todos; raros eran los que se atrevían a combatirla. Pero es necesario preguntarse si todo era por amor a la libertad. Es posible admitir que el amor a la libertad fuera sincero entre los ideólogos de las dos posiciones, pero es dudoso que también así resultara entre los seguidores de esas ideas, entre los que formaban la base social del centralismo y del federalismo. Es necesario, en suma, hacer un poco de sociología del federalismo.

La breve revisión histórica demostró que había en el país, desde la Colonia, una fuerte base localista e importantes factores centrífugos. El elemento localista no cesó de manifestarse durante el proceso de Independencia y durante toda la Regencia. La centralización imperial fue un *tour de force* en donde intervinieron varios factores: la formación de la élite política, el cansancio por las revueltas, el temor a perturbar el orden social esclavista, el temor de fragmentación del país, la invocación simbólica de la monarquía entre la población rural y su invocación instrumental entre las élites. Tan pronto pasó el efecto de la acción ordenadora de la centralización, y una vez que terminó la coincidencia entre el centro político y el centro económico, volvieron las demandas de descentralización, particularmente en las provincias más dinámicas.

¿Esas demandas eran demandas de libertad como argumentaban sus teóricos? Difícilmente lo creeríamos. Los análisis del mundo rural del Imperio, que abarcaba 80% de la población y la casi totalidad de la riqueza, están de acuerdo en que se trataba de un mundo oligárquico dominado por grandes propietarios con sus esclavos y sus dependientes. Era un mundo sin derechos civiles en que los derechos políticos se limitaban a los señores de la tierra. La resistencia contra la interferencia del poder central tenía en esos casos un ingrediente oligárquico: era la defensa del poder privado, de sus privilegios, de su prepotencia. Se asemejaba a la vieja lucha de los señores feudales contra el rey y las ciudades. Éste es el caso de las revueltas de naturaleza de corte descentralizador, como las de Minas, São Paulo, Rio Grande, con potentados locales a la cabeza de la rebelión y de poca inspiración popular. Rui Barbosa, que tanto defendió la federación, reconocía que no se trataba de demandas populares como el abolicionismo, sino de reclamos de las élites políticas.

La gran fuerza detrás del movimiento republicano, especialmente en São Paulo y en Rio Grande, era el federalismo y no la libertad, aunque los dos fueran presentados como sinónimos. Los republicanos, como los liberales, estaban divididos en dos grupos que convivían pero cuyos

intereses divergían. En Río de Janeiro, el mayor centro urbano del país, el liberalismo predominaba, pero en São Paulo, donde estaba el sector más fuerte del partido, interesaba más el federalismo. El partido republicano de São Paulo solamente apoyó la abolición un año antes de su decreto por parte del gobierno central. El énfasis en el federalismo y, aún más, en su aspecto económico, llegaba a perturbar a Alberto Sales, el teórico del partido en São Paulo, llevándolo a intentar justificar filosóficamente la descentralización, o incluso la separación. Era una confesión de lo que realmente importaba: el lado económico, el interés de los dueños de la economía de la provincia. La libertad del pueblo no entraba en las reflexiones de estos federalistas.

Como era de esperar, el lado conservador tampoco estaba libre de ambigüedades. El vizconde de Uruguay podía ser totalmente sincero al creer en el papel educador del Estado, y hablaba con seguridad al apuntar los efectos adversos de la descentralización en el contexto brasileño. Pero el apoyo político al centralismo era menos inocente. El centralismo se relacionaba directamente con la tradición absolutista, aun cuando fuera el absolutismo ilustrado a la manera de Pombal; se relacionaba incluso con los sectores económicos que no podían hacer caso omiso del apoyo del Estado como un mecanismo de dominación. En Brasil, esos sectores estaban formados por el gran comercio urbano, casi todo controlado por portugueses, que fue blanco inmediato de las revueltas urbanas de la Regencia, y también por la gran agricultura de exportación, especialmente de Río de Janeiro, Bahía y Pernambuco. A esos grupos no les preocupaba educar al pueblo para la libertad, les interesaba contener la movilización popular, impedir cualquier progreso de los derechos civiles y políticos.

Las ambigüedades de liberales y conservadores se reflejaban en el comportamiento de dos partidos. El Partido Liberal se componía de un sector urbano, formado principalmente de profesionales liberales, y de un sector rural centrado en la agricultura que abastecía el mercado interno. El sector urbano entendía al liberalismo como defensa de las libertades públicas, el sector rural lo veía como defensa de los intereses oligárquicos. La división paralizaba al partido: las reformas propuestas por el sector urbano eran saboteadas por el rural. Algo semejante se daba en el Partido Conservador, cuya composición social incluía, *grosso modo*, un sector burocrático y un sector rural ligado a la agricultura de exportación. Los intentos de reforma que llevaron a la reducción del poder de los grandes propietarios, como los relacionados con la aboli-

ción de la esclavitud, eran vetados por el sector rural del partido. Por ser más disciplinado, el Partido Conservador resultó más eficaz para poner en práctica reformas, especialmente las referentes a la abolición de la esclavitud. Pero al hacerlo se dividía internamente y se debilitaba. Los liberales impotentes y los conservadores divididos acabaron contribuyendo a la erosión de la legitimidad del sistema como un todo.[19]

Si tomamos las dos tradiciones federalistas norteamericanas, la hamiltoniana, expuesta en el clásico *El Federalista*, preocupada por el fortalecimiento del gobierno central, y la jeffersoniana, después desarrollada por Tocqueville, que enfatizaba el *self-government*, concluiremos que la copia hecha por Brasil, y por varios otros países de América Latina, tenía en vista la segunda tradición. Federalismo entre nosotros significaba y significa descentralización, *self-government*, condición para la libertad, si no es la libertad misma.[20] Además de la inversión del sentido de la palabra, hubo además —lo que es más importante— una inversión histórica. El *self-government* de las *townships* y de los estados era expresión de la libertad individual y del igualitarismo que marcaban a la sociedad de los pioneros. La libertad y el igualitarismo eran la fuente del *self-government* y del espíritu cívico tan admirado por Tocqueville y otros comentaristas. En Brasil, se juzgó que la quiebra de la centralización y la introducción del federalismo traerían, automáticamente, la libertad y la igualdad, se creyó que el efecto generaría la causa.

Toda vez que la sociedad brasileña no tenía el espíritu de la libertad individual ni del igualitarismo, y estaba formada con súbditos y no ciudadanos (más aún, súbditos jerarquizados por la esclavitud, por el color, por el sexo, por la ocupación), la simple introducción del federalismo con una medida legal no podría hacer la magia de democratizarla. Federalizar era necesariamente reforzar las estructuras sociales de poder preexistentes; era reforzar la desigualdad, la jerarquía, el privatismo. No es de sorprender que el federalismo fuera bienvenido a los poderes locales. La experiencia del federalismo en la Primera República (1889-1930)

[19] Una discusión de los partidos políticos en el Imperio puede ser encontrada en José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem...*, *op. cit.*, cap. 8.

[20] La tradición libertaria e igualitaria de Jefferson acabó siendo apropiada y totalmente desfigurada por los sureños en defensa de la esclavitud, bajo el velo de los derechos de los estados. En este sentido no estaría fuera de contexto una comparación del federalismo sureño con el federalismo oligárquico brasileño. Para el caso norteamericano, véase Roy F. Nichols, "Federalism versus Democracy. The Significance of the Civil War in the History of the United States Federalism", en Roscoe Pound *et al.*, *Federalism as a Democratic Process*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1942, pp. 49-75.

fue ejemplar. Casi existe consenso en la bibliografía en relación con el hecho de haber sido este periodo el punto más alto del poder de las oligarquías rurales en la historia independiente del país. Se habla de "república oligárquica", de "república de los coroneles". La federación permitió la movilización de las oligarquías locales y algunas de ellas tuvieron éxito en organizarse dentro de los estados y montar partidos únicos sólidos, instrumentos ágiles en la manutención del orden y en la negociación con el gobierno federal. El sistema de negociación entre élites, que comenzaba en el municipio, pasaba por el estado y llegaba al gobierno federal, fue descrito en el texto clásico de Victor Nunes Leal. Se cumplió la profecía del vizconde de Uruguay en cuanto al peligro del dominio del despotismo del poder privado.

De alguna manera, los liberales descentralizadores admitían las dificultades de su propuesta cuando pregonaban el papel de las leyes y de la propaganda reformista en la modificación de las costumbres y la cultura. Pero entonces el problema central se transfería a la estrategia de la construcción de la ciudadanía: en la versión del conservadurismo liberal, podría ser construida a partir de la acción del poder público, principalmente a través de la garantía de los derechos civiles, más el derecho a la educación. Una ciudadanía civil sólida sería un paso hacia la ciudadanía política y hacia el auténtico *self-government*. En la versión del liberalismo monárquico, los males tal vez provocados por la descentralización serían corregidos con la práctica de la misma. La experiencia de la Regencia habría sido frustrada por el regreso y no por las libertades provinciales. El liberalismo republicano, mientras tanto, se desorientó al verificar el fracaso de la federación en conquistar la libertad. El único remedio que se prescribió fue la educación. El campo quedó abierto para el nuevo conservadurismo, para retomar la visión del Estado como demiurgo de la nación, visión formulada principalmente por Alberto Torres. Del nuevo conservadurismo vino la sustentación ideológica del régimen autoritario de 1937.

Explorando la experiencia imperial, se constata que en la práctica política brasileña ni el centralismo llevó a la educación cívica ni el federalismo a la garantía de la libertad. El primero siempre tendió hacia el despotismo del gobierno; el segundo hacia el despotismo del poder privado. El debate sobre el federalismo y el centralismo nos lleva, así, inevitablemente a la búsqueda de una sociología y de una antropología de la sociedad nacional.

Bibliografía comentada

El legado colonial

Sobre la experiencia colonial brasileña, existen excelentes trabajos de investigación y de interpretación. Entre los primeros, pueden citarse C.R. Boxer, *The Golden Age of Brazil, 1695-1750,* Berkeley, University of California Press, 1962; J.R. Russell-Wood, *From Colony to Nation. Essays on the Independence of Brazil,* Baltimore, 1975, y Dauril Alden (comp.), *Colonial Roots of Modern Brazil,* Berkeley, University of California Press, 1972. Entre los ensayos, que subrayan la fuerza del poder privado, sobresalen los de Oliveira Viana, *Populações Meridionais do Brasil. Paulistas, Fluminenses, Mineiros,* São Paulo, Monteiro Lobato e Cia., 1920, y Nestor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização política Nacional,* São Paulo, Editora Nacional, 1939. Con énfasis de carácter opuesto, existe el texto clásico de Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder. Formação do Patronato político Brasileiro,* Porto Alegre, Globo, 1958. Un excelente estudio de la burocracia judicial es el de Stuart B. Schwartz, *Sovereignty and Society in Colonial Brazil. The High Court of Bahia and its Judges, 1609-1751,* Berkeley, University of California Press, 1973. Una visión general del periodo es proporcionada en Leslie Bethell (comp.), *Colonial Brazil. Empire and Republic,* Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

La centralización imperial

Los textos de Faoro y Duarte, mencionados antes, son pertinentes también para el periodo imperial; representan los polos opuestos de un amplio debate sobre Estado y sociedad en la historia de Brasil. El libro de Viana también cubre el periodo y se centra en la victoria del poder central en el Imperio sobre los caudillos locales. La racionalización del Estado y su lenta liberación del poder privado se discuten en Fernando Uricoechea, *O Minotauro Imperial. Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX,* São Paulo, Difel, 1978. La acción centralizante de la élite política se demuestra en José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem. A Elite política Imperial,* Río de Janeiro, Campus, 1980. Este mismo autor discute el conflicto y los ajustes entre el Estado y los propietarios en *Teatro de Sombras: a Política Imperial,* São

Paulo, Vértice/IUPERJ, 1988. El clientelismo político como factor unificador de la política local y nacional es el tema de Richard Graham en *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Standford, Standford University Press, 1990. Datos valiosos sobre las finanzas imperiales pueden encontrarse en Liberato de Castro Carreira, *Historia Financeira e Orçamentaria do Imperio do Brasil desde a sua Fundação. Precedida de alguns Apontamentos acerca de sua Independencia*, Río de Janeiro, Imprenta Nacional, 1889, y en Amaro Cavalcanti, *Resenha Financeira do Ex-Imperio do Brasil em 1889*, Río de Janeiro, Imprenta Nacional, 1890. Los conflictos locales entre autoridades generados por la descentralización regencial tienen una buena discusión en Thomas Flory, *Judge and Jury in Imperial Brazil, 1808-1871. Social Control and Political Stability in a New State*, Austin, University of Texas Press, 1981 [edición en español en el FCE]. La mejor descripción de los problemas de la administración provincial es el libro del vizconde de Uruguay, *Estudos Prácticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*, 2 vols., Río de Janeiro, B.L. Garnier, 1865. La naturaleza de la oposición paulista al centralismo es el tema de Simon Schwartzman en *São Paulo e o Estado Nacional*, São Paulo, Difel, 1975. Un rico y raro estudio de la vida provincial, incluyendo las relaciones con el gobierno central, puede encontrarse en Kátia M. de Queirós Mattoso, *Bahia, Século XIX. Uma Província no Imperio*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1992. Nuevamente, una visión general del periodo puede encontrarse en la ya citada obra de Leslie Bethell, *Colonial Brazil. Empire and Republic*.

El debate sobre centralización y libertad

El primer texto sobre federalismo en Brasil de que tenemos noticia es de autor anónimo: *Explicações Breves e Singelas sobre o que é Federação* (opúsculo dividido en siete capítulos y ofrecido a los brasileños en general por un amigo suyo), Río de Janeiro, Tipográfica Nacional, 1831. Su inspiración parece ser *El Federalista*, aunque no lo cite. Es una defensa equilibrada del centralismo, a la que considera la tendencia general de los Estados, incluso de Estados Unidos. Reconoce la importancia de la descentralización para frenar el despotismo, y de la centralización para defender la libertad de los ciudadanos contra el arbitrio privado. El debate posterior no se refiere a este texto. Las obras centrales allí son las del vizconde de Uruguay, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Río de

Janeiro, Imprenta Nacional, 1960 (1a. edición en 1862), y de Tavares Bastos, *A Província*, São Paulo, Editora Nacional, 1937 (1a. edición de 1870). Véase también de Tavares Bastos *Cartas do Solitário*, São Paulo, Editora Nacional, 1938 (1a. edición de 1862). Los argumentos centrales en contra y a favor de la descentralización se encuentran en esos textos. La defensa del Poder Moderador la realiza el vizconde de Uruguay en el texto citado antes; la crítica está en Zacarias de Goes e Vasconcelos, *Da Natureza e Limites do Poder Moderador*, Río de Janeiro, Lemmert, 1862. La defensa del federalismo dentro de la monarquía se encuentra en Joaquín Nabuco, *Discursos Parlamentares*, Río de Janeiro, Cámara de Diputados, 1950, pp. 395-430 y 489-504, y en Rui Barbosa, *Obras Completas*, Río de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1946 y 1947, vol. XVI, tomos III, VI y VII, y vol. XVII, tomos I y II. Las posiciones de los partidos en relación con el problema, incluso del Partido Republicano, fuertemente federalista, están en Américo Brasiliense, *Os Programas dos Partidos e o Segundo Imperio*, São Paulo, Tipográfica de Jorge Sekler, 1878. La defensa más explícita del federalismo, aun pasando por una separación inicial, es la de Alberto Sales en *A Pátria Paulista*, Brasilia, Editorial de la Universidad de Brasilia, 1983 (1a. edición de 1887). La crítica republicana al federalismo comenzó con un texto apasionado de Silvio Romero, *A Bancarrota do Regime Federativo no Brasil*, Porto, Tipográfica de Arthur José de Souza & Irmão, 1912. Su formulación más sistemática está en Alberto Torres, *A Organização Nacional*, São Paulo, Editora Nacional, 1938 (1a. edición de 1914), y *O Problema Nacional Brasileiro*, São Paulo, Editora Nacional, 1978 (1a. edición de 1914).

Obras generales sobre el federalismo

A pesar de la implantación del federalismo en 1889 y de los constantes debates que ha suscitado, son pocos los estudios profundos sobre el tema. La mayoría de los autores se ha limitado a publicar artículos en la prensa o en revistas especializadas. Para un amplio levantamiento bibliográfico, que incluye también otros países, véase "Federalismo", en *Boletim de la Biblioteca da Câmara dos Deputados*, 1965, núm. 14, pp. 401-445. Tal vez la única historia del federalismo en Brasil sea la de João Camilo de Oliveira Torres, *A Formação do Federalismo no Brasil*, São Paulo, Editora Nacional, 1961. Véase también Rosa María Godoy Sil-

veira, *Republicanismo e Federalismo. Um Estudo da Implantação da República Brasileira (1889-1902)*, Brasilia, Senado Federal, 1978. El análisis clásico del funcionamiento del federalismo en la Primera República es el de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo, Alfa-Omega, 1975 (1a. edición de 1949). Para la época más reciente, hay una útil colección de artículos en Raúl Machado Horta *et al.*, *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, Belo Horizonte, Editorial de la Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958.

Ente los textos clásicos que más afectaron la discusión del federalismo en Brasil están *El Federalista*, cuya primera traducción fue publicada en Río de Janeiro en 1840, y *La democracia en América*, de Alexis de Tocqueville. [De estas dos obras hay ediciones en español en el FCE.]

Traducción de L. Fátima Andreu Marín

EL FEDERALISMO ARGENTINO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE*

ENTRE 1810 Y 1853, el conjunto de pueblos que compondrían la futura República Argentina careció de texto constitucional y de estructura estatal permanente. En ese periodo, el llamado federalismo argentino era un conjunto de tendencias políticas doctrinariamente poco definidas, que lo más que produjo, sobre la base de un pacto, fue una débil confederación vigente entre 1831 y 1853. Una confederación que a partir de cierto momento más bien podía calificarse de una mera alianza, pues pocos meses después de establecida desapareció su órgano de gobierno central, cuerpo que es común en los casos históricos que responden a esta figura de derecho internacional.

En el curso de los 20 años que median entre la llamada Revolución de Mayo (1810) y el Pacto Federal de 1831 se reunieron cuatro asambleas con fines constituyentes (1813, 1816-1819, 1824-1826 y 1828), de las que sólo dos produjeron textos constitucionales, invalidados de inmediato por el rechazo de las provincias federales debido al carácter unitario del Estado que diseñaban. De manera que la organización política del conjunto de "pueblos" rioplatenses permaneció indefinida, y las autoridades centrales existentes en Buenos Aires en la primera década revolucionaria se manejaban en buena medida con el ordenamiento legal hispano, especialmente las Ordenanzas de Intendentes, más innovaciones impuestas por la marcha de los acontecimientos. Y a partir de 1817, con un instrumento preconstitucional, el Reglamento Provisorio, que tendría prolongada vigencia mucho más allá del fracasado Congreso que lo promulgó.[1]

* Universidad de Buenos Aires. El autor agradece a Antonio Annino el aporte que significó la discusión con él de algunos problemas centrales del periodo.

[1] [Reglamento provisorio dictado por el Congreso de Tucumán para las Provincias Unidas de Sudamérica] [3 de diciembre de 1817], en Emilio Ravignani (comp.), *Asambleas constituyentes argentinas*, tomo VI, Segunda Parte, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1939, pp. 684 y ss. El Reglamento habría de ser utilizado en varias provincias como modelo para elaborar sus constituciones y leyes fundamentales, y en algunos casos como un ordenamiento legal vigente.

Antes de 1831 existieron diversos gobiernos centrales cuya naturaleza y sustrato estatal es aún objeto de discusión: Primera Junta (mayo a diciembre de 1810), Junta Provisional Gubernativa o Junta Grande (enero a septiembre de 1811), Junta Conservadora (septiembre a noviembre de 1811), Primer Triunvirato (septiembre de 1811 a octubre de 1812), Segundo Triunvirato (octubre de 1812 a enero de 1814), Directorio (enero de 1814 a febrero de 1820), Presidencia (febrero de 1826 a agosto de 1827); desde diciembre de 1824 sesionaba el Congreso constituyente que asumió también funciones legislativas nacionales). Fueron casi todos gobiernos constituidos en Buenos Aires como soluciones provisionales destinadas a durar hasta que se reuniera la asamblea constituyente que definiría y organizaría el nuevo Estado. Las demoras en reunir esas asambleas constituyentes, y el fracaso de las que se lograron congregar, dieron pie a que perdurara una contradictoria "provisionalidad permanente", que es la razón de la dificultad que, tanto para los protagonistas de aquellos sucesos como para los historiadores, entrañaba y entraña aún la definición de la naturaleza de la organización política rioplatense subsiguiente a 1810. Posteriormente al fracaso de 1826, el escenario político rioplatense quedó limitado a la existencia de estados provinciales que, en 1831, lograron una débil formalización de sus relaciones, también "provisoria y permanente".

La composición de lugar sobre la legitimidad de los gobiernos centrales de la primera etapa variaba en el conjunto de las ciudades rioplatenses que los reconocían. Pero lo que todas daban por descontado era ese carácter provisorio, lo que contribuía a prolongar la indefinición respecto a rasgos sustanciales de esos gobiernos: atribuciones soberanas y alcances de las mismas, fundamentos nacionales, naturaleza de su manejo independiente, límites territoriales de su autoridad, entre otros. Esta indefinición era aún más acentuada antes de la formal declaración de independencia, en julio de 1816, sin desaparecer en manera alguna luego de ese acontecimiento.

En la historiografía argentina el conjunto de esta primera mitad del siglo ha sido visto como dividido en dos partes: una primera dominada por el conflicto en torno a la forma de gobierno —forma de Estado— por adoptar, especialmente el conflicto entre unitarios y federales, y una posterior signada por el triunfo del federalismo. La discusión sobre la naturaleza de los partidos en lucha, respecto de la primera de esas etapas, ocupó la mayor parte de la atención de los historiadores que no ahondaron demasiado en la adecuación de los rótulos iniciales a los

reales objetivos perseguidos, de manera que el llamado federalismo argentino continúa aún hoy designando tendencias y actores políticos que muchas veces poco tienen que ver con el significado del término en la bibliografía jurídico-política contemporánea. Y en cuanto al segundo subperiodo, abierto en 1831, el descuido de la diferencia entre el triunfante confederacionismo y la noción de federalismo contribuyó a oscurecer la comprensión no sólo de esa etapa sino de todo el federalismo argentino del siglo pasado.

En conjunto, han predominado en el tratamiento del tema cuestiones como el discernimiento de los méritos o deméritos nacionales de los caudillos provinciales considerados los principales exponentes de la tendencia federal; el análisis de los supuestos "antecedentes" (políticos, económicos, geográficos, psicosociales...) de las tendencias federales, o el discernimiento de la originalidad de esas tendencias, y especialmente de su expresión en la Constitución de 1853, frente al criterio de considerarlas efectos de la influencia norteamericana. Estas preocupaciones, como habremos de considerar a lo largo de este trabajo, en su mayor parte indican que la historia del federalismo argentino continuó pagando tributo a la intensa inquietud por lo que se juzgaba una débil nacionalidad argentina, inquietud que predomina en la vida política y cultural de la segunda mitad del siglo pasado, ya desde los días inmediatamente posteriores al comienzo de la llamada organización nacional,[2] Esta inquietud llevó a cristalizar un tratamiento del tema que tiende a deformar gran parte de la historia de la primera mitad de esa centuria y que merece algunas consideraciones iniciales.

Algunas reflexiones previas

Se trata de la necesidad de efectuar algunas consideraciones sobre ciertos problemas que han sido tradicionalmente mal enfocados por la historiografía argentina. Problemas de interpretación derivados del peso de preconceptos característicos de las tradiciones historiográficas del país y que resultan claves sustanciales para la comprensión de la naturaleza de nuestro asunto.

Podemos así comenzar advirtiendo que la denominación del tema,

[2] Una ilustración de los primeros efectos de esa inquietud se encuentra en José Carlos Chiaramonte y Pablo Buchbinder, "Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionalista argentina, 1853-1930", Buenos Aires, *Cuadernos del Instituto Ravignani*, en prensa.

"federalismo argentino", encierra dos equívocos, correspondientes a cada una de las palabras que la integran. Si bien el examen del equívoco que concierne al concepto del federalismo parecería merecer prioridad, será más útil comenzar por el análisis de la confusión que rodea a nuestra percepción del uso del vocablo *argentino* a fines del periodo colonial y durante los primeros tiempos de la Independencia, vocablo que, como fue demostrado por Ángel Rosenblat en 1964, designaba entonces solamente a los porteños, esto es, a los habitantes de Buenos Aires, pero que en la historiografía argentina es generalmente interpretado con su alcance territorial actual.[3] Esta significación del término continuó vigente hasta mucho después de la Independencia, registrándose todavía cuando ya, paralelamente, había comenzado a utilizarse en un sentido correspondiente con el actual. Como se verá, el olvido de esta modalidad lingüística, derivado de la tendencia a postular una nacionalidad argentina como ya existente hacia 1810, condicionará la equivocada interpretación de las primeras manifestaciones de autonomía locales rioplatenses.

Las comprobaciones que hemos podido efectuar confirman lo señalado por Rosenblat.[4] Todavía más, el uso de la expresión *Río de la Plata* en el nombre del primer esbozo de Estado rioplatense (Provincias Unidas del Río de la Plata) refería también a Buenos Aires en su calidad de antigua capital del "reino", es decir, en virtud de la persistencia de parte del ordenamiento virreinal.[5] La referencia es útil porque nos permite comprender que tanto el uso del término *Argentina* como el de la expresión *Río de la Plata* —que suelen ser interpretados en referencia a una primera conformación de la futura República Argentina nacida por

[3] Ángel Rosenblat, *El nombre de la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

[4] El problema lo examinamos en nuestro trabajo "Formas de identidad en el Río de la Plata luego de 1810", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 3a. serie, núm. 1, Buenos Aires, 1989. Véase, a manera de ejemplo, el siguiente pasaje: "...muchos son, sí Señor, muchos son los datos —escribe un religioso franciscano— para probar que el Provincial santafecino aborrece a Buenos Aires tanto y más que todos los orientales: no hay ocasión en que no muestre su mala disposición contra los argentinos..." "Informe del Regente de la Recolección Franciscana al Director del Estado", 2 de enero de 1817, en Juan María Gutiérrez, *Noticias históricas sobre el origen y desarrollo de la enseñanza pública superior en Buenos Aires*, Buenos Aires, 1868, p. 426.

[5] Así, en una de las sesiones del Congreso constituyente de 1824-1826, en la que se discutió el nombre del Estado que se proyectaba, los diputados porteños se consideraron obligados a consultar a los del interior si no repugnarían el uso de "Río de la Plata" en su denominación, dada la identificación habitual del río con la ciudad de Buenos Aires. E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, *op. cit.*, t. I, 1813-1833, Buenos Aires, 1937, pp. 1025 y ss.

decisión compartida de las distintas provincias rioplatenses— tenían en realidad otro significado: el de designar el primer bosquejo de Estado nacional rioplatense que, generado en los hombres de Buenos Aires, consideraba a todo el territorio del antiguo virreinato como dependencia de esta ciudad.

Esto está de alguna manera prefigurado por otra modalidad del uso del término *argentina* en los últimos años del periodo colonial que se puede comprobar en el periodismo rioplatense de la época. Esa modalidad se da solamente en los colaboradores porteños de ese periodismo y consiste en extender la significación de *argentina* al conjunto del territorio rioplatense, pero de tal forma que ese territorio es visto como dependencia de Buenos Aires.[6]

El equívoco del "federalismo" rioplatense

El otro equívoco aludido al comienzo corresponde al concepto de *federalismo* y consideramos que deriva también de esa tendencia ya señalada a postular una nacionalidad argentina como existente en los primeros momentos de vida independiente.[7] La necesidad de suponer en protagonistas de ese proceso —ciudades, caudillos, provincias— la conciencia de una nacionalidad argentina y la voluntad de un Estado nacional, ha facilitado el olvido de la distinción de confederación y Estado federal al identificar, bajo la común denominación de *federalismo,*

[6] Es notorio el uso de Argentina, como calificativo o como sustantivo que designa un "país" —en el uso de la época de esta palabra—, en escritores de Buenos Aires para designar su "patria", también en el peculiar uso de la época: la ciudad y su entorno. Pero el alcance espacial del término se amplía para referir una relación de posesión por Buenos Aires del resto del territorio del virreinato: "Buenos Aires y sus provincias". Así, encontramos en un breve texto de Cabello [y Mesa], "Historia de estas Provincias, a lo menos de la Capital de Buenos-Ayres", la relación capital-provincias que líneas más abajo pasa a ser una relación de posesión: "La historia de esta Ciudad y sus Provincias..." Los textos citados corresponden a la nota de "El Editor" [Cabello y Mesa], en el *Telégrafo Mercantil, Rural e Historiógrafo del Río de la Plata,* I, núm. 15, fol. 115. Lo mismo se observa en este texto: "El Perú se ajustará en breve con el gran territorio de la Argentina o Pais de Buenos-Ayres..." Enio Tullio Grope, "Sobre la revolución de trajes del Perú", *Telégrafo...,* V, núm. 1, 3/IX/802, fol. 5.

[7] En su *Historia constitucional...,* Emilio Ravignani ilustra lo que apuntamos. Ya en la "Advertencia" se percibe, por una parte, que el país, lo que habrá de ser la República Argentina, está *puesto* desde un comienzo: "Abarcamos a nuestro país en su totalidad geográfica, para descubrir cómo sale definitivamente en la estructura política del periodo colonial e inicia una experiencia de organización propia. Con este criterio evidenciamos dos procesos sincrónicos y que van hacia un mismo objetivo, a saber: la afirmación de la nacionalidad argentina constitucionalmente organizada", Emilio Ravignani, *Historia constitucional de la República Argentina,* t. II, Buenos Aires, Peuser, 1927, pp. XIII y ss.

apropiada para referirse al proceso de creación del Estado federal de 1853, las anteriores tendencias confederales que predominaron en la primera mitad del siglo, y aun las iniciales manifestaciones de autonomismo en varias de las ciudades rioplatenses, tuvieran o no pretensiones federales o confederales.[8]

¿Por qué es importante esta observación? Porque si consideramos que lo que pretendían por ejemplo las denominadas "provincias" rioplatenses hacia 1831 era una confederación —como la que surgiría del Pacto Federal de ese año— y no un Estado federal, entonces no queda otra alternativa que considerarlas Estados independientes y soberanos, y no provincias de alguna nación o Estado preexistente. Es así notable, apuntamos en un trabajo anterior, que ese criterio del derecho político que distingue los conceptos de federación y confederación no impida seguir englobando las políticas antimonárquicas y antiunitarias posteriores a la Independencia en la común denominación de federalismo.[9] La confusión procede de la peculiaridad del lenguaje de la época, pues, como es sabido, hasta la aparición del Estado federal norteamericano, con la Constitución de Filadelfia, la literatura política entendía por federalismo solamente la unión federal. La solución de compromiso del presidencialismo norteamericano, algo no previsto en doctrina alguna, con su yuxtaposición de una soberanía nacional y de las soberanías estatales, solución empírica para el conflicto político derivado de la ineficacia de los artículos de confederación de 1781 para organizar una nación,[10] no correspondía a lo que la doctrina política entendía entonces por federalismo, en cuanto forma de Estado opuesta a la de unidad.[11]

[8] Esta distinción, sustancial en la historia política del siglo XIX, está ausente de obras clásicas sobre el tema, como las ya citadas y como la generalidad de la bibliografía de historia constitucional argentina. Es curioso que tampoco le merezca mayor atención a Francisco Ramos Mejía, pese a que su tesis básica coincide con una concepción confederal del llamado federalismo argentino: véase Francisco Ramos Mejía, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, Rosso, s.f. [la primera edición es de 1889], cap. IV, "La Independencia". Entre los historiadores del derecho público provincial no se registra distinto criterio. Así, un especialista en la materia que no deja de distinguir federación y confederación resume luego todo el proceso histórico desde 1810 en adelante como una manifestación de federalismo sin atisbar en momento alguno la posibilidad de interpretar algunas de esas expresiones como confederales. Y luego lista los pactos y tratados, aun el de 1831, como antecedentes del federalismo: Arturo Horacio Iturrez, "Derecho público provincial", cap. I de la obra de Pedro J. Frías *et al.*, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1987, pp. 6, 12, ss., y 15.

[9] J. C. Chiaramonte, "El mito de los orígenes en la historiografía latinoamericana", *Cuadernos del Instituto Ravignani*, núm. 2, Buenos Aires, 1991, p. 28.

[10] Véase Jorge R. Vanossi, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, 2a. ed., Buenos Aires, Eudeba, 1987, cap. X.

[11] Característica que ya observaba Tocqueville en un texto que, al mismo tiempo que da cuenta

Así, los tratadistas políticos anteriores a la Constitución de Filadelfia llamaban federalismo a formas de unión tales como la liga aquea o la confederación helvética. Este uso se prolongará bastante durante el siglo XIX, al punto que todavía en la segunda mitad de esa centuria es posible encontrarlo en un autor como Stuart Mill.[12] Más aún, los autores norteamericanos que publicaron *El Federalista* utilizan el término federalismo para referirse a la forma confederal, y no lo usan en cambio para la solución que proponen y que es lo que hoy se denomina federalismo. Usan para ello otras expresiones como *gobierno nacional* o *Estado consolidado*.[13]

De modo que si observamos las definiciones de lo que es una confederación, como lo hace *El Federalista* siguiendo a Montesquieu,[14] advertiremos mejor eso que nos es ocultado por la costumbre de unir, en la historia argentina, la noción de *confederación* con la de *provincia*: que lo que une una confederación son estados independientes, no provin-

---

de la distinción —que posteriormente se expresó en el uso actual diferenciado de los términos *federación y confederación*—, sigue usando todavía el vocablo confederación para aludir al Estado federal surgido de la Constitución de Filadelfia: "Esta constitución, que a primera vista se ve uno tentado a confundir con las constituciones federales que la han precedido, descansa en efecto sobre una teoría enteramente nueva que se debe señalar como un gran descubrimiento de la ciencia política de nuestros días.

"En todas las confederaciones que precedieron a la confederación norteamericana de 1789, los pueblos que se aliaban con un fin común consentían en obedecer a los mandatos de un gobierno federal; pero conservaban el derecho de ordenar y vigilar entre ellos la ejecución de las leyes de la Unión./ Los estados de Norteamérica que se unieron en 1789, no solamente consintieron que el gobierno federal les dictara leyes, sino también que él mismo hiciera ejecutarlas". Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1957, p. 151.

[12] John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, cap. XVII, "De los gobiernos representativos federales", pp. 188 y ss. En Argentina, a fines de siglo, Lucio V. López tampoco percibe la diferencia entre confederación y Estado federal, tanto al tratar del caso norteamericano como del argentino. Lucio V. López, *Curso de derecho constitucional*, vol. I, Buenos Aires, 1891, pp. 96, y 271 y ss.

[13] Por ejemplo, al considerar qué carácter de gobierno es el propuesto en la nueva Constitución, observa Madison que si ella habría de ser sometida a la aprobación de los estados y no a la de los ciudadanos de la Unión, el nuevo sistema norteamericano sería *federal* y no *nacional*, dado que la aprobación de la nueva Constitución sería dada no por los ciudadanos norteamericanos en cuanto tales, sino como pueblos de cada estado. Y comenta esto con el señalado uso de los vocablos nacional y federal: "Por lo tanto, el acto que instituirá la Constitución, no será un acto *nacional*, sino *federal*". Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1974, p. 161.

[14] Véase, por ejemplo, *idem*, p. 37. *El Federalista* sigue a Montesquieu, quien trata de los miembros de la confederación como "cuerpos políticos", "sociedades", "pequeñas Repúblicas", e incluso, al referirse a Holanda, "provincias", pero ya como parte de la república federativa, esto es, "una sociedad constituida por otras sociedades". Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 91. Sobre la "República federativa" (confederación): Segunda Parte, libro IX, "De las leyes en su relación con la fuerza defensiva", caps. I y III.

cias —en el uso actual del término provincia. Y esto es más congruente con lo que en realidad ocurrió en 1831: se organizó una confederación porque quienes le dieron vida eran representantes —en realidad, como comprobaremos, agentes diplomáticos— de estados independientes. Estados independientes, es cierto, cuya posibilidad de afirmarse como tales solía tener muy débiles bases, pero que por eso mismo acrecentaban su interés por la unión confederal.

Pero no es ésta la única derivación del equívoco que rodea al concepto de federalismo en la historiografía argentina. En virtud de su conjunción con esa voluntad nacionalizadora ya referida, resultan agrupadas como manifestaciones federales todas aquellas reivindicaciones del antiguo derecho autónomo de los "pueblos", contra el cual había combatido con poco éxito la reforma borbónica. De tal manera, insensiblemente, se ha producido un fenómeno de deslizamiento de sentido, que hace que la noción de federalismo en la historiografía argentina concluya por ser referida a fenómenos de disociación política, mientras en la bibliografía política de la que deriva es asociada a lo inverso, a procesos de unificación. Esta acepción del término está ya en la obra clásica de Francisco Ramos Mejía, quien al citar textos de 1810 en los que se menciona la retroversión de la soberanía a los pueblos y "los derechos originarios de representar el poder, autoridad y facultades del monarca cuando éste falta", comenta que en ellos está "...la teoría toda de las ciudades argentinas, la doctrina de la federación argentina".[15]

Este punto de vista halla su mayor expresión en Ricardo Levene,[16] cuyos textos nos permiten percibir con nitidez la señalada característica del tratamiento del tema que lleva a identificar descentralización y federalismo. A partir de esa perspectiva, que ha calado profundamente en la

[15] F. Ramos Mejía, *op. cit.*, p. 290. El texto citado por Ramos Mejía pertenece a la circular de la Junta Provisional en que comunica a los pueblos su instalación. Un claro ejemplo de este deslizamiento de sentido, entre otros que podríamos considerar aquí, lo proporciona el siguiente párrafo de un autorizado jurista argentino contemporáneo que, al identificar el federalismo inicial con la descentralización, pone de manifiesto la confusión de autonomismo y federalismo: "En la República Argentina la descentralización política [...] nació más bien como consecuencia de un *estado de conciencia jurídico político* que se advirtió desde los primeros días de la independencia (1810), y que dominó con fuerza virtual en la convención de 1853, al sancionarse la Constitución. Se ha llamado a ese estado de conciencia, que *con todo* aún perdura, *sentimiento federal*". Rafael Bielsa, *El problema de la descentralización administrativa*, Buenos Aires, Lajouane, 1935, p. 13.

[16] Según Levene, "...el fenómeno de la descentralización tuvo originalmente por órgano a los Cabildos. Las Intendencias intentaron avasallarlos pero los Cabildos reviven con la Revolución de Mayo, acontecimiento que lleva en su entraña el germen del desenvolvimiento del federalismo" Ricardo Levene, *Historia del derecho argentino*, t. IV, "Desde la Revolución de Mayo a la Asamblea de 1813-1815", Buenos Aires, Kraft, 1948, p. 111.

historiografía argentina, todas las tendencias a la autonomía son consideradas federales. Y se identifica como tales a fenómenos diversos que van del simple pacto entre dos provincias a la Confederación rioplatense.[17] Con ese criterio, por ejemplo, Levene pudo calificar de federalismo el contenido de un pacto interprovincial que nada establece al respecto, el Tratado del Cuadrilátero, firmado por las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe en enero de 1822, por el hecho de reafirmar la autonomía. La incongruencia es notoria, y más aún si se recuerda que en ese momento el gobierno de Buenos Aires, ya recuperado de la crisis de 1820 y fortalecido, estaba en manos unitarias y mal podía firmar una declaración federal.[18]

Otra línea de interpretación ha advertido los factores autónomos en juego, incluyendo el papel de las ciudades y de los cabildos en el surgimiento no sólo del llamado federalismo, sino también de las formas de organización política posteriores a 1810, fundamentalmente el surgimiento de la provincia como superación del papel político de la ciudad, y después el de la nación como producto *contractual* de esas provincias. Esta postura, que sostiene así el origen "contractualista" de la nación argentina en 1853 —en oposición a la interpretación que la supone existen *ab initio*—, tuvo su expresión clásica en la citada obra de Francisco Ramos Mejía *El federalismo argentino*. Retomada por González Calderón, apuntó su crítica a la tesis de la preexistencia de la nación respecto de las provincias:

> La concepción unitaria partía del falso principio de que ese territorio provincial y esa autonomía no eran más que desgarramientos injustificables del cuerpo nacional. Pensábase, como algunos lo repiten todavía, que la Nación era anterior a las provincias...[19]

[17] En una nota de la citada obra de Levene podemos leer lo siguiente: "Tales documentos son expresiones de las primeras formas de un federalismo territorial o de formación autonómica provincial, integrantes de un cuerpo o nación, federalismo que como ya he dicho, es un proceso que se reviste de diversos caracteres según el momento histórico. Aun desde el punto de vista gramatical, local, en su primera acepción es lo perteneciente al lugar y en una segunda acepción, significa municipal o provincial, por oposición a general o nacional". *Ibid.*, p. 115.

[18] "El tratado del cuadrilátero ratificó una vez más los dos principios fundamentales contenidos en el tratado del Pilar, celebrado en 1820, o sea el de federalismo, porque las provincias signatarias se reconocen autónomas, y el de nacionalidad, porque se reconocen parte integrante de una misma nación." Ricardo Levene (director general), *Historia de la Provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos*, vol. I, "Síntesis sobre la historia de la Provincia de Buenos Aires. (Desde los orígenes hasta 1910)", La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1940, p. 279. Por otra parte, las afirmaciones referentes a la nacionalidad confunden el concepto de nación de la época, pagando tributo a la tradición iniciada por el romanticismo, según comentamos antes.

[19] Juan A. González Calderón, *La personalidad histórica y constitucional de las provincias*,

Por otra parte, este autor nos muestra una temprana reacción a la generalizada tendencia que subsume el tema del federalismo en el del caudillismo. González Calderón participa del criterio de la llamada Nueva Escuela, una tendencia historiográfica de principios de siglo que se propuso reivindicar el federalismo criticando la interpretación que identificaba lo provincial con la "barbarie" caudillesca. Pero así como rechaza, congruentemente con esa tendencia, la pintura condenatoria del caudillo, niega también atribuirle los méritos del proceso histórico argentino —criterio que como reacción al anterior y con el propósito de instalar decorosamente a los gobernantes provinciales en la historia nacional, se difundió en la historiografía deformando desde otro costado el tratamiento de la historia del federalismo.[20]

Por último, hay algo aún que observar respecto de las "fuentes" de las tendencias confederales, pues si lo más que ofrece la historia de la organización política rioplatense, en esta primera mitad del siglo XIX, es la vigencia de hecho de una débil solución confederal, no es razonable empero que ella deba considerarse solamente derivación del ejemplo norteamericano en su primera etapa confederacional. Sucede que el tema de la organización confederal como forma de dar lugar a una nueva entidad política no es en manera alguna privativo ni de la experiencia del ciclo revolucionario de fines del siglo XVIII ni de la bibliografía política que lo prepara o acompaña. El asunto de las ligas y confederaciones es antiguo en la bibliografía política y había sido también objeto de los tratadistas políticos del siglo XVIII como Montesquieu. Asimismo, el problema del gobierno confederal fue abordado por tratadistas adversos a la Ilustración algunos de los cuales, como el hoy olvidado Gaspard de Real de Curban, eran conocidos en el Río de la Plata, donde influyeron en un personaje como Juan Manuel de Rosas.[21]

Buenos Aires, Lajouane, 1927, p. 39. Véase también más adelante nuestra referencia a sus juicios sobre el Pacto Federal de 1831. Asimismo, "...la Nación Argentina no era en 1810, como no lo es hoy, una unidad indivisible, sino una unión permanente de entidades autónomas con derechos preexistentes, que han reconocido, sin embargo, ser parte integrante de una misma soberanía. Y esto se llama federalismo, cuyas formas institucionales provisorias establecieron los diputados provinciales en 1811..." Juan A. González Calderón, *Derecho constitucional argentino, historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución*, 2a. ed. corregida, 3 vols., Buenos Aires, Lajouane, 1923-1926; vol. I, p. 42.

[20] J. A. González Calderón, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, p. 108; *La personalidad...*, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

[21] Las observaciones de Real de Curban —cuyo pensamiento remite a Bossuet— respecto a los riesgos de las confederaciones (división de la soberanía que las hace desembocar en una lucha entre sus estados componentes, o derivar en el dominio del más poderoso sobre el resto) pueden

El Pacto Federal de 1831

El momento culminante del federalismo argentino en la primera mitad del siglo XX puede ser ubicado en 1831, cuando se suscribe el Pacto Federal, documento que constituiría el fundamento contractual de la llamada Confederación Argentina hasta el Acuerdo de San Nicolás, en 1852. Asimismo, el Pacto de 1831 sería ratificado como "ley fundamental de la República" en el texto de ese Acuerdo, e invocado implícitamente en la mención de los "pactos preexistentes" por el preámbulo de la Constitución de 1853. Por la misma razón, el análisis de este Pacto, y de su interpretación en la historiografía argentina, es el mejor punto de partida para ubicarnos en el problema.

Recordemos previamente que en 1826 la nueva tentativa de crear el Estado rioplatense, cuya organización constitucional había naufragado en 1819, volvió a fracasar cuando las provincias rechazaron la Constitución por su carácter unitario. Un nuevo intento constitucional, esta vez en manos de las provincias "federales", que logró reunir una convención en la ciudad de Santa Fe, fracasó también en 1828, sin siquiera haber elaborado texto constitucional alguno. A partir de entonces y hasta la Constitución de 1853 no se reunirán congresos constituyentes argentinos.

Mientras las tentativas de organización constitucional de una nación rioplatense fracasaban y devenían un objetivo cada vez más incierto, otros instrumentos legales intentaban conciliar la soberanía e independencia de los estados provinciales con el propósito de unificación. En unos casos, algunas de las propias constituciones provinciales fundaban un Estado provincial soberano y al mismo tiempo aludían a su integración en una unión confederal con los demás del Río de la Plata. Paralelamente, los llamados pactos interprovinciales fueron frecuentes y han sido objeto de detallada atención por la historia constitucional en su afán de rastrear los antecedentes de la Constitución de 1853. De ellos, el más importante es el de 1831, que surgió primero como tratado

haber motivado la reflexión de Rosas al elaborar su política de dominación sobre las provincias confederadas. Escribía el autor francés: "En un mot, le partage de la Souveraineté est un principe nécessaire d'altération et de maladie. Loin de mettre un équilibre entre les Puissances, il en cause le combat perpétuel, jusqu'à ce que l'une ait abattu les autres, et qu'elle ait tout réduit au Gouvernement Monarchique ou à l'Anarchie". Gaspard de Real de Curban, *La Science du Gouvernement*, Aix-la-Chapelle, s.f., p. 338. Según Sampay, la obra fue publicada entre 1762 y 1765, y Rosas solicitó en dos oportunidades la versión española a la Biblioteca de la Universidad. Arturo Enrique Sampay, *Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, Juárez, 1972, pp. 34 y ss.

constitutivo de una liga de las provincias litorales. En tal carácter fue firmado el 4 de enero de 1831, y posteriormente suscrito por el resto de las provincias argentinas, que de esta manera lo convirtieron en el fundamento de la llamada Confederación Argentina, cuya existencia duraría hasta la Constitución de 1853.

En cuanto a la Liga del Litoral, se había gestado, entre 1829 y 1831, como una respuesta de las provincias federales a la Liga del Interior, coalición unitaria acaudillada por el general José María Paz. En su tramitación chocaron con fuerza Buenos Aires y Corrientes fundamentalmente por la tentativa correntina de incorporar al Pacto garantías de una política económica proteccionista —adversa al librecambio propugnado por Buenos Aires— y de pronta organización constitucional nacional que permitiese resolver los decisivos problemas de la propiedad de las rentas de la aduana de Buenos Aires y de la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, disputa que concierne a lo que la historiografía define como la cuestión de los condicionamientos económicos del federalismo.[22]

Por otra parte, debemos tener en cuenta que en el momento de suscribirse, el Pacto acababa de sucumbir a la última tentativa de la facción unitaria, al caer prisionero el general Paz. Desaparecida entonces la Liga del Interior, la del Litoral carecía de objeto, pero el documento elaborado durante su accidentada tramitación sirvió para dar una momentánea base de unión al conjunto de las "provincias" argentinas.[23] Sólo que lo que se consideró momentáneo perduraría durante 20 años como el único vínculo político del conjunto.

En el artículo 1 del Pacto, las provincias signatarias expresan su voluntad de paz, amistad y unión, "reconociendo recíprocamente su libertad e independencia, representación y derechos". Por otra parte, el Pacto abría la posibilidad de un mayor avance en el terreno de la unificación al prever la reunión de un "Congreso General Federativo" que debería consultar "...la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias". [24]

[22] Uno de los mejores tratamientos del tema se encuentra en la ya citada obra de Miron Burgin. Respecto del trasfondo de la posición correntina, véase nuestro libro *Mercaderes del litoral, economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1991.

[23] La denominación de "argentina" se fue generalizando para designar al conjunto rioplatense luego de su uso en la Constitución de 1826, y es convalidada en el texto del Tratado de 1831, que utiliza la expresión "Confederación Argentina".

[24] [Documentos relativos al Pacto del 4 de enero de 1831, convertido en Pacto de Confederación

El Pacto formula una alianza que se concibe a sí misma como provisoria y que reconoce la libertad e independencia de cada una de las provincias signatarias —no se lee la palabra soberanía en el artículo I, pero sí se la introduce en el XVI—, y delega en una "Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina" la concertación de la paz y la guerra y la organización de la fuerza militar necesaria en caso de guerra. Es decir, las provincias signatarias reservan para sí prácticamente todo el ejercicio de la soberanía con muy escasa delegación de poderes. Dado que el objetivo de convocar al Congreso constituyente fue bloqueado por la oposición de Buenos Aires y por lo tanto se dilataría indefinidamente, el Pacto Federal —una vez disuelta un año y medio después, en julio de 1832, la Comisión Representativa, también por presión de Buenos Aires— dio lugar a una tenue organización confederal, que se conservó hasta la Constitución de 1853.[25]

Por otra parte, es útil advertir respecto a la percepción de la historia política norteamericana, tanto en la bibliografía política de la época como en la historiografía posterior, la común confusión de no tener en cuenta que lo que los líderes federales designaban con la palabra *federación* era algo más cercano a los "artículos de confederación" de las 13 antiguas colonias de 1781, que a la Constitución federal de 1787. Es decir, que lo predominante en el federalismo rioplatense —aunque ni siquiera logrado con el Pacto de 1831— habría sido algo similar a aquella primera experiencia de organización política independiente, cuya inadecuación para el desarrollo de la nación norteamericana fue de inmediato percibida y criticada por los que se propusieron remplazarla con una forma federal más apta a la emergencia de una nación unida y fuerte.

---

de la República], [Pacto celebrado entre los representantes de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, en virtud del cual se constituye la Liga Litoral, con las ratificaciones de los gobiernos de las provincias signatarias], [4 de enero a 15 de febrero de 1831], art. XVI, inc. 5, E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, *op. cit.*, vol. VI, Segunda Parte, p. 207.

[25] El concepto de *Confederación Argentina* predominó en la denominación del conjunto de estas provincias en la época, como se refleja en el título de la clásica obra de Adolfo Saldías, *Historia de la Confederación Argentina*, 3 vols., Buenos Aires, 1982 (1a. ed., París, 1881-1887). De todas maneras, si se prefiriese por razones teóricas considerar ese conjunto como una alianza y no una confederación, debido sobre todo a la falta de un órgano especial de gobierno, no varía la sustancia de nuestra tesis respecto a la naturaleza de las partes aliadas o confederadas.

El concepto "provincia"

En la confusión en torno a la naturaleza del Pacto Federal de 1831 influye también una dificultad que ofrece el caso rioplatense, y que contribuye a explicar la renuencia a reconocer la distinción aludida (confederación/federalismo). Se trata de la dificultad de precisar la naturaleza jurídico-política de las partes confederadas, que en el caso eran denominadas "provincias".[26] Pues no puede menos que llamar la atención el hecho de no haberse reparado en lo anómalo de una confederación (reunión de estados independientes) creada por "provincias", por definición, partes de otro estado que las engloba.[27] Así, en la medida en que se tiende a considerar a las provincias partes de una nación preexistente, se interpreta el término como integrante del binomio provincia/nación argentina.

La confusión es inevitable si no percibimos la peculiaridad de un vocablo que en la época reunía a la vez la resonancia del viejo término de la administración estatal hispana y la intencionalidad que le dieron los transitorios gobiernos centrales de los primeros años de vida independiente. En la medida en que no percibamos que esas *provincias* eran estados independientes colocados en la ambigüedad de un doble plano: el de la situación política rioplatense, en la que los proyectos frustrados, aunque no abandonados, de una unión política constitucional generan en esos estados conatos de integración, y el plano de la denominación, no entenderemos la distinción. Pues el uso del término provincia estuvo también ambiguamente colocado entre el antiguo sentido que poseía en la administración colonial hispana y los que fue adquiriendo en el proceso indefinido hasta 1816, de lucha contra España sin asunción de la independencia.[28] Esto último es un importante indicio de lo que

[26] La real naturaleza de las llamadas "provincias" no escapó al historiador uruguayo Eugenio Petit Muñoz, quien observa que el planteo de una confederación, dada la naturaleza de las confederaciones en cuanto a la soberanía de sus partes, hacía de la Banda Oriental "...bajo ese simple nombre de provincia, no una provincia dependiente, sino un estado soberano". Eugenio Petit Muñoz, *Artigas y su ideario a través de seis series documentales*, Primera Parte, Montevideo, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Facultad de Humanidades y Ciencias, 1956, p. 156.

[27] Caso que también es el de Holanda luego de la dominación española. Así, Montesquieu alude a la confederación formada de estados y *provincias*, sin comentario al respecto (*op. cit.*, pp. 91 y ss.). Esta circunstancia ha contribuido posiblemente a que los tratadistas argentinos no ahondaran en el problema. Pero, en el caso holandés, la denominación de provincias era un hábito remanente de la reciente dominación española, rasgo que en nuestro caso puede también verificarse en los días posteriores a la Independencia.

[28] Sobre el uso del término *provincia* en tiempos coloniales, véase Rafael Altamira y Crevea, *Dic-*

sostenemos, dado que la denominación provincia se empleó ya desde un comienzo, intercambiada con otras denominaciones como "pueblos" y aun "ciudades", para convocar a los fragmentos políticos del antiguo virreinato. Tal denominación se comprenderá más cabalmente si se observa que cuando aparece en 1811 la expresión "provincias unidas del Río de la Plata" —que luego, con mayúsculas, será una de las denominaciones alternativas del posible nuevo Estado rioplatense—, "provincia" no era más que una referencia a divisiones administrativas del virreinato. Por otra parte, en estas peculiaridades del uso de la época del término provincia, cabe advertir otro rasgo significativo, que es la frecuencia misma de ese término usado en un plural indefinido: "estas provincias". Con él se obtiene un referente vago, con la útil vaguedad que sustituye la mención de un inexistente Estado regional —nos referimos a la región rioplatense—, tal como se observa en numerosos textos de la época.[29]

El desplome de la dominación hispana dejó a las antiguas provincias del virreinato, reorganizadas por las Ordenanzas de Intendentes, como partes sin todo. La aparición de proyectos de reunificación política en alguna forma de nuevo Estado (proyectos paralelos al aún subsistente reconocimiento de la autoridad del rey) redefinió la continuación del uso del término provincia, referido ahora al proyectado todo rioplatense. Luego, paulatinamente, las antiguas provincias se disgregan y surgen otras unidades territoriales también llamadas provincias. Esta denominación parece poseer valor literal cuando existe gobierno central en Buenos Aires, pero se conserva durante los lapsos en que no existe tal gobierno, en parte como formal referencia a su posible reinstalación luego de un también hipotético nuevo congreso constituyente, pero coexistiendo con la afirmación soberana de independencia estatal. Refleja, en suma, la indefinición del *status* de las unidades políticas territoriales

cionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana, México, Instituto Panamericano de Historia y Geografía, 1951, pp. 256 y ss. Respecto de la diversidad de acepciones de los conceptos políticos fundamentales en la bibliografía burocrática, véanse también en esa obra los artículos dedicados a *ciudad, cabildo, capitulares, capítulo, estado, república* y *pueblos*.

[29] El uso es frecuente en el periodismo. Por ejemplo, el 5 de julio de 1810 la *Gazeta de Buenos Ayres* (p. 141 de la edición facsimilar) alude a "...la actual situación y verdaderos intereses de estas Provincias..." Se trata de un uso del que este periódico puede proveernos otros numerosos ejemplos: pp. 153, 155, 258-259, 295, 303, 408, 428, 522, 553, 607 y 613. Asimismo, un "Artículo comunicado" de la *Gazeta Ministerial* del 17 de noviembre de 1813 (p. 569) emplea indistintamente, como era también usual, los términos *provincias, pueblos* y *territorio* para aludir a algo de difícil nominación política como el conjunto de los recién emancipados súbditos rioplatenses de la monarquía española (utilizamos materiales recogidos por nuestra colaboradora, la profesora Nora Souto).

que restan del antiguo Estado español en América, no suficientemente afirmadas como para proponerse a sí mismas como estados independientes, con independencia nacional definitiva, ni tampoco integradas con sus vecinas al grado de generar un nuevo Estado rioplatense. De manera que a partir de 1820 la práctica será mantenerse en la ambigua condición de Estado libre, independiente y soberano —al estilo de los estados confederados norteamericanos— y seguir aceptando y usando la denominación provincia, que remite a una posición subordinada en una unidad política mayor.

González Calderón, pese a percibir con claridad la naturaleza jurídica de las partes signatarias del Pacto Federal en 1831, nos provee un excelente ejemplo del uso acrítico del término provincia:

> Entre la situación política de los Estados norteamericanos confederados (1778-1787) y la de las provincias argentinas confederadas (1831-1852) hay mucha analogía, aunque no haya identidad. La comparación puede hacerse sin exagerar la concordancia. Desde luego, el fundamento, la base, de esas dos confederaciones fue tal *pacto*, lo que significa que las partes contratantes, Estados o Provincias, eran entidades jurídicas con absoluta capacidad o plenitud de poder para obligarse, y delegar voluntariamente, a una autoridad común, los derechos y atribuciones cuyo ejercicio en particular no les convenía reservarse.[30]

Sin embargo, el autor no asume lo que se sigue de su punto de vista. No deja de considerar a las entidades constituyentes de la Confederación de 1831 como *provincias* cuya índole estatal designa con las palabras *autonomía* o *independencia,* pero sin afrontar en momento alguno lo que se seguiría de reconocer en las partes que se confederan la plena naturaleza de Estado en términos de derecho internacional. Es más, retrocede en cierto momento, al afirmar que "cada una era una entidad cuasi-soberana..."[31]

La génesis del autonomismo

Una vez expuestas las reflexiones sobre algunos de los supuestos que complican innecesariamente el tratamiento del tema, y examinadas las

[30] J. A. González Calderón, *op. cit.*, p. 187.

[31] *Ibid.*, p. 189. En la tradición historiográfica argentina, la formación jurídica e institucional de las "provincias" padece también esa confusión. Así, en el ya citado trabajo de Ravignani podemos leer la referencia "...al nacimiento de un derecho público provincial que llega a codificarse en una

connotaciones del Pacto Federal de 1831, conviene retornar a los comienzos del proceso que condiciona la formación del así llamado federalismo rioplatense y que llevará a la emergencia de los estados autónomos y soberanos a partir de 1819.

La cuestión de la soberanía

Apenas iniciado el movimiento revolucionario de mayo de 1810 se suscita el problema de la legitimidad que respaldará el nuevo poder que se instaura. En el cabildo abierto del 22 de mayo, la mayor parte de los participantes invocará el concepto de reasunción del poder por parte de los "pueblos", concepto que remite a la doctrina del pacto de sujeción.[32] Una parte de los líderes del nuevo gobierno surgido el 25 de mayo preferirá en cambio el concepto de soberanía popular difundido por el proceso político de las revoluciones norteamericana y francesa, así como la modalidad rousseauniana del concepto de contrato —que rechazaba el pacto de sujeción y limitaba aquel concepto al pacto de sociedad.[33] Sin embargo, en sus relaciones con las distintas partes del virreinato las nuevas autoridades seguirán la doctrina del 22 de mayo, al invitar a los "pueblos" del interior, en calidad de nuevos titulares legítimos del poder, a participar de las deliberaciones políticas en Buenos Aires.

---

serie de constituciones locales que valen tanto por su contenido institucional, como por lo que expresan como formación de entidades de derecho público y que las clasificamos en la categoría de provincias". Este punto de vista, en el que el proceso de elaboración de las instituciones y del derecho de las llamadas "provincias" rioplatenses es concebido como el de la formación de *provincias* de la futura nación, constituye un esquema que moldea todo el enfoque histórico del periodo. E. Ravignani, *Historia constitucional..., op. cit., loc. cit.*

[32] La figura del *pactum subiectionis* es de mayor difusión en el pensamiento político moderno de lo que se ha entendido por parte de quienes sostuvieron la preeminencia de la teología jesuita del siglo XVI en el proceso de la Independencia, al punto que un artículo de la *Enciclopedia*, presumiblemente de Diderot, la aplica al análisis de la situación francesa: Denis Diderot y Jean Le Rond d'Alembert, *La Enciclopedia. Selección de artículos políticos*, Madrid, Tecnos, [1986]; véase el artículo "Autoridad política".

[33] Pero estas diferencias doctrinarias solían no ser percibidas por muchos de los protagonistas de la Independencia, de modo que el prestigio de Rousseau podía avalar la doctrina de la retroversión. Así, Ignacio Núñez, en sus memorias de los primeros días de la revolución de mayo, al evocar "el candor y la efervescencia, tan propias de la primera edad", escribe que "...se sostenía el principio de que el pueblo había reasumido la soberanía desde que el emperador de los franceses había cautivado la de los reyes: que el pueblo tenía derecho para darse la constitución que mejor asegurase su existencia, y que la mejor constitución era la que garantizaba a a todos los ciudadanos, sin excepción, sus derechos de libertad, de igualdad y de propiedad, invocándose en apoyo al Contrato

Al expresarse la doctrina de la reasunción del poder surgió de inmediato la cuestión del derecho que se arrogaba uno solo de esos pueblos, Buenos Aires, por medio de cabildo, para imponer una autoridad a todo el virreinato. Tal fue la argumentación del fiscal Villota en el cabildo del 22 de mayo, cuando sostuvo que la formación de un gobierno nuevo no podía ser sino obra de todas las provincias del virreinato reunidas en congreso y no de una sola de ellas. De allí que, pese a algunas resistencias generadas en Buenos Aires, la doctrina de la reasunción del poder fuera expresada como concerniente no "al pueblo", sino a "los pueblos", de manera de reconocer los derechos de todos los pueblos del virreinato a participar en la constitución del nuevo gobierno.

Esta pluralidad del concepto de pueblo introduce en el Río de la Plata una tercera modalidad en que podrá ser concebido el sujeto de la soberanía. Es decir, a una modalidad "tradicional", acorde con la España del Antiguo Régimen, en la cual el pueblo es un conjunto orgánico con estructura corporativa, se opuso la concepción democrática moderna, que es usual personificar en Rousseau, según la cual el pueblo es un conjunto de individuos abstractamente considerados iguales. La tercera modalidad, que podemos encontrar también en las Cortes de Cádiz,[34] escinde territorialmente el concepto de soberanía, remitiéndola a cada una de las jurisdicciones municipales del territorio rioplatense. Así, por efecto de la fórmula empleada en la convocatoria a los pueblos del interior, la Junta de Buenos Aires admitía de hecho que la única soberanía legítima, caducada la del monarca, era la de los pueblos que habían reasumido el poder.

Esta concepción no se conciliaba con la tendencia —surgida inmediatamente en el seno de la misma Junta— a organizar un nuevo Estado definiendo una sola soberanía rioplatense. El problema consistía en que la existencia de tantas soberanías como "pueblos" había, fundamentaba la tendencia de las ciudades subordinadas a liberarse de su sujeción a las ciudades capitales de provincia; facilitaba una excesiva intromisión de esos pueblos en el gobierno central del Río de la Plata a través de sus apoderados, y hasta favorecía la variante de una unión confederal, fórmula que aparece de inmediato en los tramos iniciales del proceso de

---

Social del ginebrino Rousseau, el sentido común del inglés Paine, la cavilación solitaria del francés Volney". Ignacio Núñez, "Noticias históricas...", Senado de la Nación, Biblioteca de Mayo, t. I, p. 449.

[34] Véase Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico. Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 213 y ss., y 230 y ss. Este autor le atribuye raigambre medieval.

Independencia y que gran parte de los que tendían a dirigir el movimiento iniciado en mayo de 1810 consideraban, al igual que los otros rasgos, fuente de anarquía.

La posibilidad de una unión confederal está ya examinada, y rechazada, en los artículos de Mariano Moreno de octubre y noviembre de 1810; aparece mencionada en otros documentos de la época, y es utilizada en el "Reglamento de la división de poderes sancionado por la Junta Conservadora...", del 22 de octubre de 1811, un mes después de haberse creado el Primer Triunvirato como Poder Ejecutivo: "...para que una autoridad sea legítima entre las ciudades de nuestra confederación política debe nacer del seno de ellas mismas, y ser una obra de sus propias manos".[35]

Esta formulación es congruente con el resto del documento, y especialmente con el postulado contenido en el párrafo inicial:

> Después que por la ausencia y prisión de Fernando VII, quedó el estado en una orfandad política, reasumieron los pueblos el poder soberano. Aunque es cierto que la nación había transmitido en los reyes ese poder, pero siempre fue con la calidad de reversible...

De manera que la Junta Conservadora se propuso elaborar una norma provisoria para establecer cómo debían proceder "...las ciudades en calidad de cuerpo político". Y luego de invocar razones de urgencia para justificar el uso por la Junta de una soberanía imperfecta, dado que ella correspondería a la nación que debía constituirse, insiste en considerar como fundamento de todo posible proceso constituyente a las ciudades en las personas de sus diputados.[36]

[35] Esta y las citas que siguen pertenecen al "Reglamento de la división de poderes sancionado por la Junta conservadora, precedido de documentos oficiales que lo explican", *Estatutos, reglamentos y constituciones argentinas (1811-1898)*, [Documentos extraídos de E. Ravignani, comp., *Asambleas... op. cit.*], Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1956, pp. 13 y ss. En cuanto a la opinión de Moreno adversa a la confederación: Mariano Moreno, "Sobre el Congreso convocado, y Constitución del Estado. Octubre y noviembre de 1810", *Escritos*, II, Buenos Aires, Estrada, 1956, pp. 249 a 252. También aparece el concepto de confederación en textos diversos como el que sigue: "La confederación de esta provincia con las demás de nuestra América, y principalmente con las que comprendía la demarcación del antiguo virreynato..." Oficio de la Junta Provisional del Paraguay, en que da parte a la de la capital de su instalación, etc., *Gazeta*, 5 de septiembre de 1811 [p. 717 de la reimpresión facsimilar].

[36] Poco más tarde, los mismos autores del reglamento deben dirigirse al Poder Ejecutivo —el Primer Triunvirato, también creación suya— para protestar por la decisión de éste de someter el reglamento a informe de Cabildo de Buenos Aires. Al hacerlo, además de señalar la improcedencia de recurrir a la corporación de una de las ciudades que están representadas por sus diputados en la Junta, vuelven al concepto central con el que esos diputados de las provincias del interior interpretaban el proceso político en curso: "Los pueblos en quienes reside originariamente el poder

Un mes después del "Reglamento de la división de poderes", el 22 de noviembre de 1811, el Triunvirato —que había ya suprimido la Junta Conservadora— promulga el "Estatuto provisional del gobierno superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata a nombre del Sr. D. Fernando VII". El documento defiende la legitimidad del Ejecutivo, alegando su reconocimiento por parte de "los pueblos de las provincias". Al conceder que esos pueblos actuaron con la aspiración de sostener sus derechos, evita interpretar esa conducta como expresión de su soberanía, como lo hubiese hecho la disuelta Junta. Más aún, afirma ante ellos la preeminencia de la "capital del reino":

> El pueblo de Buenos Ayres, que en el beneplácito de las provincias a sus disposiciones anteriores, ha recibido el testimonio más lisonjero del alto aprecio que le dispensan como a capital del reino y centro de nuestra gloriosa revolución...[37]

Así, en el breve lapso de unos pocos meses, se han dibujado las dos posturas que constituirán una parte sustancial del trasfondo de las luchas políticas que se avecinan. Una, que atribuye la soberanía a todas y cada una de las ciudades americanas —"los pueblos"—, de manera que Buenos Aires no es más que una ciudad soberana entre otras. Otra, que sin contradecir explícitamente esa doctrina, atribuye a Buenos Aires una preeminencia derivada de su posición en la estructura político-administrativa del virreinato, de sus mayores recursos y de su "ilustración", e intenta organizar un nuevo Estado bajo su liderazgo. De alguna manera, una prolongación de las tendencias políticas inauguradas por las reformas borbónicas.

La primera de estas posturas habría de ser interpretada como expresión del federalismo argentino, identificación abusiva pues, como hemos señalado, autonomía no implica necesariamente federalismo. Si bien ella será la que sustente más adelante la aparición de las provincias organizadas como estados soberanos e independientes, y la que tendrá

soberano, los pueblos únicos autores del gobierno político, y distribuidores del poder confiado a sus magistrados, serán siempre los intérpretes de su contrato, y los que puedan establecer un nuevo orden de cosas". La Junta no tuvo éxito en su reclamo y además fue suprimida por la misma autoridad que había creado en calidad de Poder Ejecutivo.

[37] La Junta Conservadora, alegaba el Triunvirato; en vez de un reglamento ha redactado un "...código constitucional muy bastante para precipitar a la patria en el abismo de su ruina". Por eso, insiste, quiso un informe "...del ayuntamiento de esta capital, como representante de un pueblo el más digno y el más interesado en el vencimiento de los peligros que amenazan a la patria". *Estatutos..., op. cit.*, p. 27.

convalidación en la unión confederal que regirá en Argentina entre 1831 y 1853, no era incompatible, en los primeros años de vida independiente, con la organización de un Estado unitario, según se puede observar en muchas de las provincias del interior. Pues, con excepción de los pueblos del litoral y de Córdoba, la mayoría no parecía resistir los intentos de formar un Estado unitario.

La otra postura provenía de quienes intentaban organizar un nuevo Estado centralizado, llamado unitario en la terminología de la época; esto es, provenía de los representantes de Buenos Aires, quienes lo concebían bajo la dirección de esa ciudad, y que tenía apoyos, como indicamos, en ciudades del interior que aceptaban reproducir, ahora sobre las nuevas bases de autonomismo inauguradas por los sucesos de mayo de 1810, la anterior relación con la capital del territorio.

En parte de quienes se adherían a esta tendencia, sobre todo en sus líderes en Buenos Aires, se postulaba que una vez constituidos los cuerpos representativos, la soberanía dejaba de estar en los pueblos y correspondía a la "nación". Esta tesis estuvo aún imperfectamente expresada en el incidente relatado,[38] pero lo estará con toda nitidez en el seno de la Asamblea del año XIII convocada por el Triunvirato —asamblea que protagonizará el primero de los sucesivos fracasos constitucionales rioplatenses—, cuando su presidente Carlos M. de Alvear proponga declarar que

> ...los Diputados de los pueblos, son Diputados de la Nación, y que una vez constituidos en la Asamblea General, su inmediato representado es el todo de las Provincias Unidas colectivamente...

El decreto que se aprueba hace más explícito aún que los diputados serían representantes de la nación y no apoderados de sus pueblos:

> Los Diputados de las Provincias Unidas son Diputados de la Nación en general, sin perder por esto la denominación del pueblo a que deben su nombramiento, no pudiendo en ningún modo obrar en comisión.[39]

[38] Al afirmar tanto la autoridad del Ejecutivo para disolver la Junta Conservadora integrada por diputados (apoderados) de las ciudades del interior, como la preeminencia de la ciudad de Buenos Aires, el Triunvirato había agregado, en el citado documento, un ataque directo a la pretendida soberanía de esos pueblos. La Junta Conservadora, adujo, "...como si la soberanía fuese divisible, se la atribuye de un modo imperfecto y parcial".

[39] *Registro oficial de la República Argentina*, tomo I, 1810 a 1821, Buenos Aires, 187 [9?], p. 208. El decreto es el núm. 428, del 8 de marzo de 1813 *(idem, loc. cit.)*. La misma doctrina se formuló en el Congreso constituyente de 1824-1826, y dio lugar a una discusión, en abril de 1826, en la que la

Así, al imputar la soberanía de la nación, fórmula sustancial al régimen representativo liberal, los partidarios de un Estado centralizado bajo la dirección de la antigua "capital del reino" intentaban eliminar la vieja práctica representativa del mandato imperativo, según la cual los diputados eran apoderados de los pueblos que representaban, práctica que se conservará en las reuniones constitucionales y motivará siempre la misma puja hasta el definitivo fracaso de la tendencia unitaria en 1826.

Sin embargo, conviene evitar aquí otra frecuente identificación abusiva: la de unitarismo y porteñismo, dado que Buenos Aires habrá de escindirse también en torno a la cuestión, generando una tendencia federal cuya primera emergencia, derrotada, data de 1816. Antes de esa fecha, y luego de los primeros tanteos en torno a la fórmula confederal, su condena como anarquizante, unida a su identificación con el artiguismo, no habían propiciado su manifestación pública en Buenos Aires.[40] Pero a partir de los sucesos de mayo y junio de 1816, su presencia es ya notable.

En el "federalismo" de Buenos Aires confluirán distintos intereses cuya naturaleza e interrelaciones no han sido todavía bien estudiadas. Por una parte, es posible interpretarlo como producto de la evaluación de que podía constituir la mejor defensa de los intereses locales contra las pretensiones del resto de las provincias rioplatenses, atendiendo además a la evidente imposibilidad de imponer la otra solución.[41] Pero, asimismo, contribuyó en sus primeros pasos, a la par que la influencia del confederacionismo artiguista, sensible en Buenos Aires al promediar la primera década revolucionaria, la antigua tendencia al autogobierno

---

propuesta de los diputados unitarios chocó con las posturas de diputados que defendían la soberanía de las provincias: véase E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, *op. cit.*, t. II, 1825-1826, pp. 983 y ss.

[40] En la Asamblea del año XIII circuló, sin mayores consecuencias, un "Proyecto de Constitución de carácter federal para las Provincias unidas de la América del Sud", en el que se declaraba que "Cada provincia retiene su soberanía, libertad, o independencia, y todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por esta confederación a las Provincias unidas juntas en Congreso". "Artículos de confederación y perpetua unión entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Paraguay, Banda Oriental del Uruguay, Córdoba, Tucumán, etc.", en E. Ravignani (comp.), *Asambleas... op. cit.*, t. VI, Segunda Parte, p. 633. Se trata de un proyecto artiguista: A. Demicheli, *Formación nacional argentina...*, *op. cit.*, pp. 99 y ss.

[41] Tal como historiaba un periódico de Buenos Aires: "Las llamas de la federación rodearon a la provincia de Buenos Aires, modificando ya el sentido absurdo en que al principio fue tomada, y la imprudente resistencia de alguno de los gobiernos centrales contra aquel voto universal, fuese o no bien entendido, desplomó el edificio del estado, y es bien problemático saber qué ha contribuido más a su disolución; si el impulso de una federación mal combinada, o la resistencia de una centralidad insostenible, después que el fuego de la federación había penetrado a la capital misma de Buenos Aires disfrazadamente..." *El Piloto*, s.f. [1822?], AGN, Colección Celesia, Caja de Periódicos núm. 4, 2-11-33, p. 73.

aún viva en los "pueblos" de la provincia. No sólo en aquellos que, como Santa Fe o Corrientes, pertenecían a la jurisdicción de la Intendencia de Buenos Aires —restablecida a comienzos de 1813— y que se separaron de su antigua capital uniéndose al movimiento encabezado por Artigas, sino también en pueblos del que sería el territorio definitivo de Buenos Aires, que encabezaron un movimiento "provincialista" en junio de 1816. Este movimiento tenía por objetivo el abandono, por parte de la ciudad, de su función de capital del territorio rioplatense y su conversión, con el territorio de su jurisdicción, en otra provincia autónoma, al estilo de la Banda Oriental, Santa Fe y otras.[42] Esta postura, que iba unida a protestas de reconocimiento de la soberanía del Congreso constituyente, ubicaba al movimiento en una perspectiva confederal.[43] De manera que sus partidarios serían designados ya como "provincialistas", ya como "federalistas", mientras sus oponentes solían ser llamados "capitalistas" —por sostener la función de Buenos Aires como capital del Río de la Plata—, aunque se refiriesen a sí mismos como partidarios de la unidad nacional.

Derrotado en 1816, el "federalismo" porteño reaparece con fuerza a partir de 1820, y se desarrolla en oposición al predominio unitario del

[42] Esta incipiente pero abierta tendencia autonomista de Buenos Aires, calificada también entonces de federalismo no ha sido todavía suficientemente estudiada. Véase Bartolomé Mitre, *Historia de Belgrado y de la Independencia argentina*, 4a. ed., t. II, Buenos Aires, 1887, pp. 363 y ss. Mitre los enfoca como un conflicto entre los defensores de la nacionalidad argentina y un grupo de agitadores. Y expresa claramente la postura que comentamos más arriba: "Siendo Buenos Aires la única base posible de un gobierno general, el único centro de donde podía partir un impulso vigoroso y una inmensa masa de recursos puestos al servicio de la comunidad, su aislamiento, una vez constituido en provincia federal, importaba una verdadera disolución nacional..." (*idem.*, p. 363). Véase también Ricardo Levene, *Historia del derecho argentino*, t. V, "Desde la Revolución federal de 1815 hasta la reforma de la legislación durante el gobierno provincial de Martín Rodríguez". Asimismo, véase la información que citamos en la nota siguiente.

[43] Así, en un "formulario" para la proyectada consulta sobre el particular —que parece no llegó a concretarse— se lee que los participantes en el movimiento querían que Buenos Aires "forme un Estado confederado e independiente..." AGN, Sala VII, Congreso Constituyente, 1816-1819, legajo 7. Más información sobre el movimiento y sus prolegómenos se encuentra en los periódicos *El Censor*, 4 y 11 de enero, 29 de febrero, 9 y 23 de mayo, 27 de junio, y 4, 11 y 25 de julio de 1816; la *Gazeta de Buenos Ayres*, 6 y 13 de enero, 30 de marzo, 27 de abril, 11 de mayo, 29 de junio, y 5 *(Gazeta extraordinaria)*, 6 y 13 de julio de 1816; y *El Independiente*, núms. 9, 10, 11 y 12, del 7, 13, 21 y 28 de marzo de 1816. De las representaciones de los "provincialistas" se publicó sólo la de los pueblos de la jurisdicción del cabildo de Luján, que se designaban a sí mismos como "Campaña y pueblos": *Gazeta*, núm. 62, 6 de julio de 1816. La otra, de la que el mismo periódico cita dos párrafos extensos ("Cuestiones importantes de estos días", *Gazeta*, 29 de junio de 1816 y 5 de julio de 1816, *Gazeta* extraordinaria), se halla en AGN, *loc. cit.* En el mismo lugar se encuentra también la anterior (parte de esta información ha sido recogida por nuestro colaborador, el profesor Fabián Herrero).

periodo rivadaviano. Finalmente, terminará por imponerse luego de la crisis de 1826-1828, y su triunfo en Buenos Aires inclinará definitivamente la balanza en favor del "federalismo" rioplatense.

La ciudad en el proceso de organización estatal rioplatense

Desearíamos volver al periodismo anterior a 1810 porque algunas de sus modalidades de lenguaje facilitan el examen de los supuestos orígenes del federalismo argentino. Hemos recordado la inicial referencia del vocablo *argentina* a una ciudad, Buenos Aires. Se trata precisamente de la referencia a una ciudad, no a un país —y el hecho es que la primera etapa del federalismo argentino ha podido ser calificada, lo veremos en seguida, como un federalismo "comunal". Pero se trata de una referencia a la ciudad no como modalidad de asentamiento humano, sino como algo distinto. Y nuevamente es útil acudir a *El Telégrafo Mercantil,* cuyo editor llamaba la atención sobre

> ...lo que ciertamente es fundar una ciudad en lo político, pues ésta esencialmente se constituye, no por su material población, sino por el establecimiento de la autoridad y jerarquía, y por la ejecución de aquellos actos solemnes que son los fundamentos del orden social y civil...[44]

Esa dimensión política de la ciudad tenía un carácter propio del antiguo régimen español. Es conocida la importancia de la ciudad en la España moderna y las características de su representación en las Cortes. De alguna manera, las modalidades políticas de la ciudad española se reflejan en el mundo colonial tardío y proyectarán sus rasgos aún durante buena parte de la etapa inicial de la vida independiente. Así, en el lenguaje de un notable jurista guatemalteco que publica su obra en 1818-1820, la ciudad era un *estado*, esto es,

> ...una calidad o circunstancia por razón de la cual los hombres usan de distinto derecho... porque de un derecho usa el hombre libre, de otro el siervo, de uno el ciudadano y de otro el peregrino; de ahí nace que la libertad y la ciudad se llaman *estados*".[45]

[44] *El Telégrafo..., op. cit.*, III, 2, fol. 13.

[45] José María Álvarez, *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias,* 2 t., México, UNAM, 1982; vol. I, t. I, pp. 66 y 67. Véase una buena información sobre esta importante obra de la enseñanza universitaria del siglo pasado, varias veces reeditada luego de la edición príncipe de

De manera que, pese al empleo del vocablo *ciudadano,* la visión de Álvarez no es la de la igualdad política que el término evocaba luego de la Revolución francesa, sino la de un mundo de derechos desiguales, en el que así como la ciudad era un *estado,* la calidad de *vecino,* es decir, de hombre casado, afincado y arraigado, constituía, en la modalidad de un privilegio, la forma de participación en él, a través de las estructuras capitulares. Pues en esta proyección política de la ciudad, los cabildos cumplirían un papel primordial como base del bosquejo de organización estatal que sucede al fin de la dominación hispana. La década que va de mayo de 1810 a la crisis de 1820 —crisis a partir de la cual se irán suprimiendo los cabildos de todo el territorio rioplatense— está signada por esa función política de los cabildos que, en el caso de Buenos Aires, protagonizó un permanente conflicto con las autoridades centrales.[46]

Las primeras manifestaciones de autonomismo de los "pueblos"

Apenas instaladas las nuevas autoridades en Buenos Aires, aun antes de intentar definirse constitucionalmente las dimensiones y naturaleza del Estado que se proyectaba, se manifiesta la necesidad de reglamentar los alcances de los gobiernos locales. La primera norma es la fijada por el Reglamento de febrero de 1811 que crea las juntas provinciales en las

1818-1820, en el "Estudio preliminar" de Jorge Mario García Laguardia y María del Refugio González.

[46] Esta función política de los cabildos había sido prevista ya en 1809 por observadores británicos que descontaban el colapso de la dominación hispana. Un artículo de la *Edinburgh Review,* cuya traducción publicó la *Gazeta,* en 1813, juzgaba que, como en el caso de la independencia de Holanda, una vez suprimidos los cargos principales (virreyes, oidores, gobernadores...), la organización política de los independentistas se apoyaría en los cabildos. Ellos "...suministran una organización tan completa que los mismos Reyes de España les han confiado en ocasiones el gobierno de Provincias enteras... Así pues la conocida *base* en América del antiguo Gobierno mismo queda subsistente cuando la Autoridad Española se derrumba, y éste será el fundamento de un nuevo sistema que la sabiduría edificará sobre sus cimientos. Los Cabildos también (ejemplo del modo en que las instituciones feudales de Europa producen nuevas consecuencias cuando han sido transplantadas a nuevas situaciones) extienden su influencia más allá de los límites de la Ciudad a que nominalmente pertenecen... Estando todo el territorio dividido en cabildos la base que forma para la erección de un nuevo Gobierno es otro tanto más completa y satisfactoria". De manera, agrega, que en América del Sur existe la base necesaria ("organización elemental, emanada del País") para evitar la confusión y reconocer los cimientos de lo que se debe edificar. La dificultad, prevé, está en conformar los cabildos con el nuevo régimen representativo. "Artículo comunicado", *Gazeta Ministerial del Gobierno de Buenos Ayres,* núms. 79 y 81, 17 de noviembre y 1 de diciembre de 1813.

capitales de cada provincia (de intendencias) y las juntas subordinadas en las ciudades subalternas.[47] Este Reglamento, pese a perder vigencia casi de inmediato, fue el origen de las primeras manifestaciones de autonomía por parte de las ciudades subalternas y, por lo tanto, punto de partida del proceso que conducirá a la formación de las 14 provincias argentinas. También dio lugar a una puja entre los cabildos, que intentaron controlar a las juntas, las que pretendían ejercer una autoridad superior a la de aquéllos. Estos conflictos constituyen la materia para la interpretación usual que ve en ellos los comienzos del federalismo rioplatense, y cuya fundamentación debemos reexaminar.

En cuanto a las manifestaciones de autonomía, el incidente más conocido de este conflicto es el protagonizado por el cabildo de la ciudad de Jujuy, dependiente de Salta, y por su diputado en la Junta de Buenos Aires, el canónigo José Ignacio Gorriti. En realidad, el conflicto comenzó antes de conocerse el Reglamento, cuando el cabildo de Jujuy solicitó la autonomía de esa ciudad y el cese de su dependencia de la de Salta establecida por el régimen de intendencias aún vigente. El cabildo propuso un conjunto de normas para regular su relación directa con la Junta de Buenos Aires y con las demás ciudades del Río de la Plata. En un documento cuyos 18 artículos podrían interpretarse como una especie de rudimentario anticipo de las constituciones provinciales posteriores, defendía "la Independencia que solicita Jujuy de la Intendencia de Salta".[48] Amparándose, afirmaba, en la libertad garantizada por el nuevo gobierno de Buenos Aires para que cada pueblo expresara su parecer, había decidido elevar la siguiente propuesta:

> 1o. Que en el nuevo Sistema de Gobierno esta Ciudad con el recinto de su Jurisdicción ... debe ser reputada como una pequeña república que se gobierna a sí misma.

Y más adelante reclamaba la independencia de Jujuy respecto de su ciudad cabecera, así como proponía en su artículo 3o. que cada ciudad jurase "...amistad, mutuo socorro y perfecta hermandad con las demás del Reyno". De manera que es claro que el régimen propuesto por Jujuy correspondía a ciudades en pie de igualdad.

[47] Véase al respecto Ricardo Levene, *Las Provincias Unidas del Sud en 1811. Consecuencias inmediatas de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires, 1940, pp. 12 y ss.

[48] [El cabildo de Jujuy a la Junta de Buenos Aires exponiendo las reformas a adoptarse en el nuevo sistema], 19 de febrero de 1811, en R. Levene, *Las Provincias...*, *op. cit.*, p. 149.

Gorriti, diputado por Jujuy en la Junta de Buenos Aires, reiteró las demandas del cabildo en sus representaciones de mayo y junio de 1811. Al publicar estos escritos de Gorriti, Ricardo Levene los consideró piezas iniciales del federalismo rioplatense. Sin embargo, al igual que la petición de cabildo, los textos de Gorriti sólo expresan las pretensiones autonomistas de Jujuy.[49] Más aún, Gorriti rechaza explícitamente el federalismo y admite que las ciudades autónomas que surgirían de aceptarse su criterio debían mantener relaciones directas con la "Junta Superior" de Buenos Aires.[50]

El autonomismo comunal se amplía a la dimensión provincial

Con la petición jujeña comienza la lucha de las ciudades subalternas para lograr alcanzar un pie de igualdad con las ciudades cabecera de las intendencias. Del mismo modo que Jujuy, Mendoza manifestó su pretensión de independizarse de Córdoba en su representación a la Junta de Buenos Aires del 10 de julio de 1811. Por su parte, las ciudades de Tucumán y Tarija se adhirieron a la postura de Jujuy. Se iniciaba así el

[49] [Escritos del diputado de Jujuy, Juan Ignacio de Gorriti, de fechas 4 de mayo y 19 de junio de 1811, exponiendo los graves males que entraña la aplicación del decreto sobre creación de Juntas provinciales y subalternas. Borrador de réplica del deán Funes a sus argumentos], en R. Levene, *Las Provincias...*, *op. cit.*, pp. 204 y ss. Siguiendo a Levene incurrimos en el mismo error de considerar la postura de Gorriti como federalista: J. C. Chiaramonte, "Formas de identidad...", *op. cit.*, p. 91. Previamente a este trabajo, Levene había tratado el asunto en términos similares en su artículo "Los primeros documentos de nuestro federalismo político", *Humanidades*, t. XXIII, La Plata, 1933, que incluía como apéndice algunos de los documentos de la posterior edición, entre ellos los de Jujuy. Véase también la crítica de Juan Canter a esa primera formulación del criterio de Levene en "Una interesante carta de Pueyrredón", *Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas*, t. XVII, núms. 58-60, Buenos Aires, 1934, p. 440, nota. Tampoco Canter mejoraba mucho el tratamiento del asunto, pues aunque sostenía más atinadamente que Levene que "lo que es simple localismo para Levene se torna federalismo", agregaba que el federalismo nace de las intendencias. Otra crítica al criterio de Levene: Carlos S. A. Segreti, "Jujuy: un caso de autonomía no federal en 1810-1820", *Investigaciones y Ensayos*, núm. 34, enero-junio de 1983, pp. 47, y ss.

[50] Gorriti a la Junta de Buenos Aires, Buenos Aires, 4 de mayo de 1811, en R. Levene, *Las Provincias...*, *op. cit.*, p. 211. Véanse los argumentos de Levene, interpretando estos textos como expresiones federales, en pp. 7 y ss. Con esta interpretación, más la que también erróneamente hace de Mariano Moreno otro federalista, Levene busca encontrar antecedentes argentinos anteriores a los artiguistas, como si deseara competir con la historiografía uruguaya y parte de la argentina, que atribuyen a Artigas y sus textos de 1813 el comienzo del federalismo rioplatense: "Como se sabe, en las importantes 'instrucciones' de Artigas, en el año 1813 se plantearon entre otras cuestiones, la de la federación. Pero tal problema político del federalismo se había exteriorizado en 1810 y desplegado en su extensión en 1811, como queda demostrado documentalmente en este trabajo. Es que uno de los fines esenciales de la Revolución de Mayo es el federalismo". *Ibid.*, p. 31.

proceso que más allá de la breve vigencia del Reglamento de 1811 conduciría a la formación de las 14 provincias argentinas que, creadas sobre la base de esas ciudades autonomizadas, remplazaron a las tres del régimen de intendencias ubicadas en lo que sería luego el territorio argentino (Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán).

Para comprender lo que desde el punto de vista administrativo puede juzgarse un proceso de desarticulación del espacio virreinal, recordemos que para el mejor gobierno del virreinato del Río de la Plata creado provisionalmente por Carlos III en 1776, y convertido en permanente en 1777, el monarca dictó en 1782 la Ordenanza de Intendentes, cuyas disposiciones regirían durante el resto del periodo colonial, y mantendrían una vigencia parcial más allá de los comienzos del movimiento de Independencia. Las Ordenanzas dividían ese territorio en las intendencias de Salta del Tucumán, Córdoba del Tucumán, Paraguay, La Plata, Cochabamba, Potosí, La Paz y, con calidad de intendencia general de ejército, Buenos Aires. Los territorios que formarían la futura República Argentina pertenecían a las intendencias de Tucumán, Córdoba y Buenos Aires. Las otras darían lugar a las repúblicas de Paraguay y Bolivia.

La innovación que implicaba la figura del intendente intentó ser suavizada mediante la argucia de unir la antigua denominación de gobernador con la nueva de intendente, empleando la denominación de gobernadores intendentes. Esta apelación a la antigua imagen del gobernador no pudo disfrazar los avances que la autoridad monárquica realizaba sobre las viejas instituciones de sus territorios americanos. Una de las más resentidas por las innovaciones fue la del gobierno comunal, de manera que a poco andar los cabildos llegaron a tener fuertes choques con los nuevos funcionarios. Especialmente irritante sería para muchos ayuntamientos la distinción que las Ordenanzas acentuaban entre ciudades capitales de intendencias y ciudades subordinadas, rasgo que se convertiría en fuente de uno de los más serios conflictos de los años posteriores a la Independencia.

La organización territorial dispuesta por las Ordenanzas intentó ser conservada por los primeros gobiernos criollos. Ya sea por considerarse administradores de las posesiones del monarca en prisión, ya por asumir la función de herederas de los derechos de aquél, las nuevas autoridades tendieron a mantener en funcionamiento el ordenamiento administrativo anterior, política que se estrellaría con las pretensiones políticas generadas al calor del movimiento independentista en el seno de los pueblos rioplatenses.

Como fruto de esas aspiraciones de los pueblos al mayor ejercicio posible de su soberanía, se inició un proceso de disgregación de las antiguas provincias del régimen de intendencias. Algunos de los hitos de este proceso fueron determinados por disposiciones del gobierno central de Buenos Aires, acusando la presión de las tendencias al autogobierno. En noviembre de 1813 el Triunvirato separaba del "gobierno-intendencia" de Córdoba a los tres "pueblos" de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis), y formaba con ellos un nuevo gobierno-intendencia "con la denominación antigua de provincia de Cuyo". Poco después, tres decretos del primer director supremo, Gervasio Antonio de Posadas, creaban en un mismo año, en marzo, septiembre y noviembre de 1814, la provincia oriental de Uruguay, las provincias de Entre Ríos y de Corrientes, separándolas de Buenos Aires, y las de Salta y Tucumán, que habían pertenecido hasta entonces a la gobernación-intendencia de Salta de Tucumán.[51] En cambio, otras provincias nacieron por propia decisión autónoma, como Santa Fe, que en 1818 decide segregarse de Buenos Aires; Santiago del Estero, que en 1820 se separa de Tucumán, y Jujuy, que pese a haber iniciado las demandas de autonomía es la última en lograrla al separarse de Salta en 1834.

Significado de la soberanía e independencia de los "pueblos" y "provincias"

Al llegar a este punto, conviene añadir otras reflexiones a las ya consignadas al comienzo, igualmente destinadas a evitar el efecto de una lectura anacrónica de los fenómenos del periodo que pueda hacernos interpretar erróneamente el significado de las expresiones y las posturas políticas de sus actores. Ellas conciernen sustancialmente al problema de la nueva soberanía y la nueva legitimidad que debían remplazar a la noción de la monarquía.

El carácter de soberanos e independientes que se atribuyeron pueblos y provincias debe entenderse en su significado de la época. Eran soberanos en cuanto las concepciones predominantes, que se expresaban en la doctrina del pacto de sujeción, les permitieron atribuirse la legitimidad de la soberanía al caducar la del príncipe. Pero continuaban, en el mismo pretexto doctrinario, concibiendo como no sólo posible

[51] *Registro oficial de la República Argentina*, t. I, *op. cit.*, pp. 241, 265, 283 y 288. Véase también J. A. González Calderón, *Introducción...*, *op. cit.*, pp. 19 y ss.

sino también necesaria la delegación de parte de esa soberanía en un gobierno superior, en la medida en que percibían su debilidad para ejercer con plenitud, separadamente, todas las implicaciones de esa soberanía.[52]

Por otra parte —esto vale sobre todo para los estados provinciales luego de 1820—, se consideraban independientes, pero con una casi general aquiescencia a la idea de su posible integración en una entidad superior, cuya falta de concreción se tendía a explicar por desinteligencias no insuperables.

Más aún, al comienzo, la mayoría de los pueblos pareció no oponer demasiados reparos a la continuidad de la función de la ciudad de Buenos Aires como capital y sede de las autoridades. De manera que ese gobierno superior, para el sector predominante en Buenos Aires y sus aliados en las ciudades y pueblos del interior rioplatense, podía revestir el carácter de una primera etapa hacia la organización de un Estado unitario, mientras que otras de las provincias rioplatenses se adherían a las propuestas confederales iniciadas por Artigas, al comienzo minoritarias pero predominantes, sobre todo luego del fracaso de la Constitución de 1826. Así pues, con el correr del tiempo, los agravios y recelos mutuos generados durante los conflictos del periodo —sobre todo el recelo respecto de las pretensiones hegemónicas de Buenos Aires y los resentimientos por su conducta irrespetuosa de los derechos soberanos de los pueblos— habían fortalecido las tendencias confederales. La unión confederal terminó por ser considerada la forma más idónea para garantizar esos derechos, especialmente frente al amenazante poder de Buenos Aires, con la paradójica consecuencia de que también terminó por ser preferida en Buenos Aires por quienes consideraban que mientras no pudiese organizarse el país bajo su hegemonía era el mejor recurso para defender sus intereses frente a las pretensiones del resto de las provincias rioplatenses.

Esas tendencias llamadas genéricamente "federales" se fundaban, insistamos, en los antiguos derechos de los "pueblos" al autogobierno. Derechos cuyo reflorecimiento ha sido considerado similar al que sustenta el *juntismo* español de la guerra antinapoleónica.[53] De este genera-

[52] Aspiración a una unidad rioplatense también compartida por Artigas. Véanse los documentos publicados por E. Petit Muñoz, *op. cit.*,

[53] "Más atrás todavía [y es ésta, seguramente la fuente de Moreno], don Pedro Cevallos, desde los papeles públicos de la Junta de Sevilla, había dicho en 1808 que por la prisión del Rey 'los pueblos' reasumen el derecho de escoger la mejor forma de gobierno que les acomode. Esta breve formulación doctrinaria serviría para justificar el movimiento juntista por ese entonces recién surgido en

lizado movimiento autonomista, una parte pudo ser contenida por Buenos Aires en el marco de esas relaciones provisorio-permanentes que la tenían por capital. Pero los pueblos que aceptaron el liderazgo de Artigas, los del litoral e incluso Córdoba, enfrentaron a Buenos Aires uniendo el trasfondo autonomista a francas demandas confederales. Las instrucciones dadas por Artigas a Tomás García de Zúñiga, a comienzos de 1813 establecían en su cláusula octava que "...la soberanía particular de los pueblos será precisamente declarada y ostentada, como el objeto único de nuestra revolución".

Un poco más tarde, en los primeros días de abril de ese año, en el acta inaugural del Congreso Oriental con motivo de la convocatoria a la Asamblea General Constituyente, se reclama ya una

> ...confederación ofensiva y defensiva de esta Banda con el resto de las Provincias unidas [y que] en consecuencia de dicha confederación se dejará a esta Banda en la plena libertad que ha adquirido como Provincia compuesta de Pueblos libres.[54]

Esta confederación constituirá el núcleo de los reclamos artiguistas en la política rioplatense y se expresará con fuerza en las más conocidas instrucciones del año XIII, y en otros documentos conexos, que comentamos más adelante.

Lo que muestra entonces el proceso político de la primera década revolucionaria es la perduración de las tendencias al autogobierno provenientes del periodo hispanocolonial, reformuladas en las tendencias autónomas desarrolladas luego de mayo de 1810 sobre la base de la retroversión de la soberanía. Pero la relación entre estas tendencias y el confederacionismo no es general ni posee un carácter de necesidad. Será la unión de la prédica "federalista" de una parte de conjunto de

España... que revivía... el viejo cantonalismo medioeval hispánico." E. Petit Muñoz, *op. cit.*, p. 150. Petit Muñoz atribuye a la declaración de Cevallos el carácter de fuente también de las posturas del Doctor Francia y hasta del mismo Artigas.

[54] [Instrucciones dadas a Tomás García de Zúñiga para el desempeño de su comisión ante el gobierno de Buenos Aires], [enero de 1813], cláusula 8a. y [Acta de la sesión inaugural del Congreso Oriental, en la que se conviene el reconocimiento de la Asamblea General Constituyente bajo las condiciones que se establecen], [5 de abril de 1813], cláusulas 6a. y 7a.; en E. Petit Muñoz, *op. cit.*, pp. 222 y 223, respectivamente. Comenta Petit Muñoz: la cláusula 7a. afirma que la Banda Oriental es una provincia "...'compuesta de pueblos libres', lo que entendemos que equivale a expresar que la nueva Provincia surge en este acto mismo como resultado de un pacto tácito que al efecto están celebrando entre sí los veintitrés pueblos que como podrá verse en la cláusula 8a. existían en la Banda Oriental, y cada uno de los cuales era dueño, según el pensamiento artiguista, y como lo hemos visto en el parágrafo anterior, de su 'soberanía particular'". *Ibid.*, p. 157.

autonomías rioplatenses, la de los pueblos de la Banda Oriental y del litoral, con el peso político y militar derivado de sus posibilidades económicas y de su estratégica ubicación territorial, la que conduzca al triunfo del "federalismo" hacia 1820 —expresado, en febrero de ese año, en la firma del Pacto del Pilar entre las victoriosas Santa Fe y Entre Ríos y la derrotada Buenos Aires— y su victoria definitiva luego de la crisis de 1826-1828. Pero para ello fue necesario que esa tendencia ganara también a la propia Buenos Aires.

Todo lo anterior no podrá comprenderse cabalmente si no aclaramos otro de los motivos que impiden percibir la naturaleza confederal de las tendencias que terminarían predominando en las provincias rioplatenses. Nos referimos a la también anacrónica proyección del problema de la nacionalidad, según el criterio que difundiría el romanticismo, sobre el periodo considerado. En efecto, en el periodo anterior al Pacto de 1831 no existió un problema de *nacionalidad.* En consonancia con el criterio predominante antes de la irrupción del romanticismo, la conciencia de pertenecer a una determinada comunidad, que solía ser llamada también nación, en función de poseer un mismo origen y compartir una lengua y una religión, no imponía los límites del organismo estatal por constituir, como ocurriría a partir de la difusión del *principio de nacionalidad,* criterio según el cual las nacionalidades debían tener presencia política internacional como estados-naciones independientes y soberanos.

En el Río de la Plata de aquella época, la conciencia de una identidad hispanoamericana era predominante y se expresaba en múltiples formas, desde la concesión de la ciudadanía por parte de muchas provincias a los nativos de cualquier antigua colonia hispanoamericana, hasta la preponderante referencia americana de las expresiones intelectuales de la época, tal como, entre otros casos, se comprueba paradójicamente en el *Dogma socialista* de Echeverría o en el *Fragmento preliminar...* de Alberdi.[55] Pero ella no imponía la formación de un Estado de tales dimensiones territoriales. Tal como lo hemos comentado en otro trabajo, los lazos que unían al conjunto de los "pueblos" hispanoamericanos se expresaban en una conciencia de compartir la pertenencia a una misma

[55] Esteban Echeverría, *Dogma socialista y otras páginas políticas,* Buenos Aires, Estrada, 1948; véanse, entre otras, las pp. 149 a 151 y 154. Juan Bautista Alberdi, *Fragmento preliminar al estudio del derecho,* Buenos Aires, Hachette, [1955]; véanse, entre otras, las pp. 53, 54, 55, 56 y 60. Escribimos "paradójicamente" porque en el mismo instante en que intentaban fundar una nacionalidad argentina, lo hacían con un lenguaje de contenidos americanos.

nación —luego se dirá una nacionalidad— americana o sudamericana, sin que entrañara la necesidad de construir un Estado que la contuviese,[56] mientras que el propósito de organizar constitucionalmente el nuevo Estado rioplatense concernía a otro tipo de problemas relativos a transacciones políticas, de naturaleza contractual, como las implicadas por la organización de un organismo estatal basado en el supuesto de la soberanía de los pueblos.

Los estados "provinciales" rioplatenses

Al culminar la primera década revolucionaria la preeminencia de la ciudad cede paso a la emergencia de un nuevo protagonista político, la provincia autónoma, que no es una prolongación ni de la antigua provincia de intendencia —división administrativa borbónica— ni de su reformulación en los tramos iniciales del periodo independiente, sino una ampliación del papel político de las ciudades soberanas al punto de configurar un Estado independiente.

Los fundamentos de las soberanías "provinciales"

Es cierto que, como se acostumbra referir, estas nuevas provincias constituyen territorialmente el resultado de una disgregación de aquellas delimitadas por el régimen de intendencias. Pero por otra parte, y más sustancialmente, fueron el resultado de un proceso de ampliación de la participación política, en la medida en que darían cabida a través de la definición de un nuevo régimen representativo a las poblaciones de la campaña que, en el ordenamiento comunal del régimen español, carecían como tales de representación en los ayuntamientos. Este proceso tuvo su expresión en la serie de constituciones y estatutos provinciales con que la mayoría de las provincias rioplatenses buscó fundar su atribución de la soberanía y legitimar el poder que organizaban, y cuya importancia de indicadores de ese desarrollo se ha descuidado al amparo de un juicio fundado en razones de calidad jurídica.

Precisamente, en virtud de esta irrupción del Estado provincial con asunción de la soberanía e independencia, que también se da en

[56] Véase la exposición de José Ignacio Gorriti sobre la "nación" americana en el Congreso de 1824-1826, comentada en nuestro citado trabajo *El mito de los orígenes...*, pp. 19 y ss.

Buenos Aires aunque sin texto constitucional, se producirán los conflictos con los cabildos. Estos conflictos concluirán con su supresión —la mayoría durante la tercera década del siglo—, en razón de que más allá de sus funciones municipales, tanto por efecto de la tradición hispanocolonial rioplatense, en la que tuvieron una amplia jurisdicción que excedía la municipal e incluía partes de la campaña, como por las circunstancias políticas posteriores a la Independencia, constituían un poder rival, en el ámbito provincial, a los del gobernador y la Sala de Representantes.[57] Esa rivalidad no provenía solamente de la superposición de jurisdicciones. Sucede que eran dos instituciones de naturaleza histórica incompatible, en cuanto el cabildo era expresión del *status* de ciudad, según lo explicado más arriba, y del correspondiente mundo político; mientras que la Sala de Representantes y los gobernantes —aunque frecuentemente continuaran denominándose gobernadores intendentes— correspondían a otro mundo político, reunido en la nueva entidad política denominada "provincia", donde el supuesto era la existencia de un solo derecho para todos los miembros del Estado.[58]

En realidad, el primero de los textos constitucionales provinciales fue el de la provincia oriental del Uruguay, promulgado por Artigas en 1813, que aunque nunca entraría en vigor, posee el valor inaugural de los demás documentos del "federalismo" artiguista. Incurriendo también en esa ambigüedad del término provincia, lo que sustancialmente era la creación de un Estado soberano e independiente se formulaba como la constitución de una "provincia":

[57] Las fechas de supresión de los cabildos rioplatenses varían según las provincias. El de Buenos Aires y el de Luján —los únicos del territorio bonaerense— fueron suprimidos en 1821. En Entre Ríos desaparecieron en 1820; el de La Rioja se suprime aparentemente en 1821; en 1824 desaparecen los de Corrientes, Tucumán, Córdoba, Mendoza y San Juan; al año siguiente los de Salta; los de Catamarca y San Luis en 1828; el de Santiago del Estero en 1832; a fines del mismo año el de Santa Fe y, por último, el de Jujuy en 1838. José María Sáenz Valiente, *Bajo la campana del cabildo. Organización y funcionamiento del cabildo de Buenos Aires después de la Revolución de Mayo (1810-1821)*, Buenos Aires, Kraft, 1952, pp. 453 y ss.

[58] Estas razones fueron invocadas en la Junta de Representantes de Buenos Aires en el debate sobre el proyecto de supresión en diciembre de 1821. Allí Rivadavia sostuvo que los cabildos fueron necesarios en el periodo colonial, pues bajo un gobierno monárquico en el que el rey personifica la soberanía, "era indispensable reservarse un resto de autoridad para los pueblos deponiéndola en manos de los que en aquel orden obtenían su representación; pero que este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad y se ejerce con toda la plenitud de un sistema liberal por medio de aquellas autoridades que tienen la viva representación de los Pueblos... en este estado aparecen los Cabildos sin una atribución real y útil al Público..." Véase un resumen del debate en J. M. Sáenz Valiente, *op. cit.*, pp. 399 y ss. La cita procede de la p. 404.

...el pueblo que ocupa el territorio anteriormente llamado Campaña Oriental, y que por la presente acuerda solemne y mutuamente con cada uno de los otros, formar el mismo en un Cuerpo Político, o Provincia libre, Soberana e Independiente, con el nombre de Provincia Oriental del Uruguay.[59]

La definición de una provincia libre, soberana e independiente, fórmula inspirada en los artículos de confederación y perpetua unión de los estados norteamericanos, será un suceso en el Río de la Plata. Ella estaba en consonancia con la postura confederal contenida en las más conocidas instrucciones que Artigas hizo aprobar en el Congreso de Tres Cruces en abril de 1813 para los diputados orientales a la Asamblea que habría de reunirse ese año en Buenos Aires.[60]

El fracaso de una organización constitucional del conjunto de los pueblos del Río de la Plata, tanto en el intento de 1813 como en el más elaborado de 1819, cortó momentáneamente el conato de definición constitucional de una soberanía rioplatense. Esto despejó el camino al proceso que había inaugurado Artigas en 1813. A partir de 1819 las distintas provincias fueron definiendo su soberanía a fin de organizar un poder legítimo, y se generalizaron las iniciativas de pactos, ligas y confederaciones, en las que cada una actuaba como sujeto soberano, mientras la mayoría intentaba darse un texto constitucional como fundamento de esas pretensiones soberanas.[61]

Si analizamos las constituciones de las provincias que se dieron un texto escrito de esta naturaleza, y otros documentos políticos fundamen-

[59] Artículo 1, cap. 2. A. Demicheli, *Formación...*, *op. cit.*, I, p. 174. El proyecto se inspiró en la Carta del Estado de Massachusetts: *ibid.*, t. II, pp. 561 y ss. Véase también E. Ravignani, *Un proyecto de constitución relativo a la autonomía de la Provincia Oriental del Uruguay, 1813-1815*, Buenos Aires, 1929.

[60] "Cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso." "Artículos de confederación...", art. II, en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, *op. cit.*, 381. De las instrucciones artiguistas recordemos el artículo 2o: "No se admitirá otro sistema que el de la Confederación para el pacto recíproco con las Provincias que forman nuestro Estado", y el artículo 11: "Que esta Provincia retiene su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por la Confederación a las Provincias unidas juntas en congreso". E. Petit Muñoz, *Artigas...*, *op. cit.*, p. 224. En realidad hubo tres versiones de esas instrucciones: A. Demicheli, *op. cit.*, p. 338.

[61] Salvo Buenos Aires, que hasta la caída de Rosas carecerá de constitución escrita, pues éste impidió la sanción del proyecto constitucional de 1833 y prefirió el ejemplo británico de dejar al tiempo la obra de conformar las leyes fundamentales de su estado. Tampoco Mendoza y La Rioja tuvieron constituciones, por razones que no han sido aclaradas. Por otra parte, en otros casos, como los de San Luis o Jujuy, los textos constitucionales fueron apenas algo más que un reglamento de funcionamiento del gobierno.

tales, observaremos que existen diversas formas de expresar la relación entre esa afirmación de una soberanía estatal provincial y los proyectos de reunión de un Congreso constituyente de alcance rioplatense o hispanoamericano. En algunas de las constituciones no hay mención alguna de ese tipo de proyectos. Tal es el caso de los textos constitucionales de Santa Fe (1819), Corrientes (1824) y Santiago del Estero (1832), en los que no existe otra realidad estatal que no sea la provincial, y que asumen todas las atribuciones consideradas "nacionales" en lo que respecta a comercio exterior, guerra, relaciones con la Iglesia y demás.

Otros documentos constitucionales contienen referencias, con diverso grado de amplitud, a la posible asociación política de las provincias rioplatenses y a la limitación de su soberanía que ello implicaría. Esas referencias son notorias en los casos de Córdoba (1821), Salta (1821) y Entre Ríos (1823), que corresponden a las expectativas del momento generadas por las iniciativas de reunir un Congreso constituyente en Córdoba —inmediatamente fracasadas por la oposición de Buenos Aires—, o en el caso de Buenos Aires, donde efectivamente sesionaría entre 1824 y 1826. En su conjunto, las manifestaciones de este tipo traducen, explícitamente a veces, la tendencia confederal predominante.[62] Por otra parte, hay también aspiraciones a una asociación de mayores dimensiones territoriales, como las iniciales pretensiones americanas del gobernador de Santa Fe, el famoso caudillo Estanislao López.[63]

Junto a la afirmación de soberanía e independencia, la calidad estatal independiente de los estados provinciales se manifiesta al definir facultades para el ejercicio de la soberanía, prerrogativas que esos documentos exhiben en campos como justicia, finanzas públicas, comercio exte-

[62] Por ejemplo: "La provincia de Córdoba es libre e independiente: reside esencialmente en ella la soberanía y le compete el derecho de establecer sus leyes fundamentales por constituciones fijas, y entretanto por reglamentos provisorios..." Declaración a la que sigue esta salvedad: "...en cuanto no perjudique los derechos particulares de las demás provincias y los generales de la confederación". Juan P. Ramos, *El derecho público de las provincias argentinas, con el texto de las constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913*, t. I, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1914, pp. 153 y 161. En adelante, salvo mención explícita, los textos constitucionales provinciales proceden de esta obra.

[63] Que al presentar la Constitución de 1819 declara: "Queremos formar una república en el corto seno de nuestro territorio... Mantendremos nuestro estado y en el fenecimiento de la guerra civil, entraremos a formar parte de esa gran Nación que esperan ambos mundos". J. L. Busaniche, *op. cit.*, p. 63. Si se tiene en cuenta que en la constitución que este manifiesto presenta no se mencionan más que dos ámbitos políticos, la provincia y América, puede concluirse que esa gran nación es la americana, juicio reforzado por un oficio de Manuel Dorrego que informa al gobierno de Buenos Aires que López encabezaba sus documentos oficiales con la expresión "Confederación de Sud América". *Ibid.*, p. 62.

rior, defensa, relaciones interprovinciales, amonedación, regulación de pesas y medidas, ejercicio de patronato y organización de la enseñanza.[64]

Una vez derrotado el intento unitario de 1826, la Convención Nacional de 1828 no mostró que las provincias federales tuvieran demasiado interés en continuarlo, y la nueva emergencia unitaria de diciembre de 1828 precipitó su fracaso. Es posible interpretar así que la debilidad de las provincias litorales o interiores ante la tenaz negativa de la Buenos Aires de Rosas a constituir el país, refleje tanto el poderío de esta provincia como la escasa posibilidad de trascender el autonomismo por parte de las demás.[65] Vetado el camino para revisar la naturaleza de la relación confederal establecida en 1831, la tendencia al ejercicio de la soberanía en todo lo que no concerniese a la representación exterior se fortaleció, pese a que paralelamente crecía la influencia de Buenos Aires, en la mayoría de los gobiernos provinciales. Son significativas de esta situación —que Alberdi encontraría vigente en 1852 y calificaría de usurpación de atribuciones nacionales— las nuevas constituciones de Santa Fe (1842)[66] y Córdoba (1849).[67] En ellas desaparecen las referencias a la posible limitación de esa soberanía que hubiese podido derivar de la reunión de una asamblea constituyente. Y se acrecientan las ex-

[64] Sobre un caso concreto de ejercicio de esa soberanía, véase nuestro trabajo ya citado *Mercaderes del litoral...*, Segunda Parte.

[65] En cuanto a la provincia de Corrientes, la necesidad de anular el control de Buenos Aires sobre el comercio exterior la impulsaba a demandar una mayor unión confederal. En las negociaciones de la Liga del Litoral, había presentado un proyecto, con el apoyo de Santa Fe —cuyo gobernador, Estanislao López, respaldó inicialmente a Corrientes aunque terminó aliándose a Buenos Aires—, mucho más cercano a los artículos de confederación norteamericanos que el texto finalmente aprobado en la Liga. Sin embargo, el alcance de las concesiones que estaría dispuesta a realizar en aras de la unión nacional no estaba por tal motivo bien definido. Véase Pedro Ferré, *Memoria...*, *op. cit.*, Buenos Aires, Coni, 1921, pp. 376 y ss.; A. Galletti, *op. cit.*, vol. II, pp. 122 y ss.

[66] "La provincia de Santa Fe de la Veracruz se declara y constituye en un formal Estado y gobierno representativo e independiente. Su soberanía reside esencialmente en el conjunto de gentes que la habitan y es lo que se llama Estado." Esta calidad de estado se corresponde con la calificación del nexo con las otras provincias en el breve artículo que sigue al anterior: "Ella pertenece a la República Argentina y es una de las que componen su confederación".

[67] Un rasgo notable de la Constitución cordobesa de 1821 es que en la mitad de los 14 artículos del cap. XIII, Sección Sexta, sobre "Atribuciones del Congreso", se hace alguna referencia a la autoridad confederal que habrá de surgir del supuesto próximo congreso, mientras que en la misma sección y capítulo de la Constitución de 1849 no existe ninguna referencia de ese tipo. Es útil comparar, a manera de ejemplo, los artículos de ambas constituciones referentes a la facultad de regular el comercio exterior: "Corresponde al Congreso de la provincia con anuencia y consentimiento del Congreso general de los estados, establecer derechos de importación y exportación al comercio interior y al extranjero, siendo un deber de las leyes generales de la unión, el procurar

presiones de poder soberano en los campos ya señalados, a la par que se reitera el carácter de estado independiente.[68]

Soberanía estatal y carácter diplomático de las reuniones interprovinciales

El carácter de estados soberanos e independientes de las llamadas "provincias" rioplatenses se observa en otro tipo de fuentes, además de las ya consideradas. Unas consisten en testimonios de la época que veremos más adelante. Otras, que nos parecen de la mayor importancia, son los documentos en que los gobiernos que gestaban una unión rioplatense definían la naturaleza de su propia actuación. Pues uno de los datos que la concepción tradicional del federalismo ha omitido es que luego del fracaso constitucional de 1826, las reuniones en las que se continuó buscando alguna forma de Estado o gobierno rioplatense tuvieron carácter *diplomático*, y se enmarcaban en el derecho internacional, en cosonancia con la calidad de estados independientes que se atribuían sus protagonistas. Consiguientemente, los representantes de cada provincia eran agentes diplomáticos y sus instrucciones participaban de esa calidad, de manera que tampoco cabe aplicarles la calificación de "mandato imperativo", que remite a otro tipo de relación política entre las partes. Estos rasgos, que consideramos corresponden también a anteriores tratados interprovinciales, aunque no se haya hecho explícito entonces el carácter de reuniones diplomáticas, son ahora asumidos explícitamente.

Lo apuntado se observa en documentos elaborados por varias provincias, especialmente los poderes a sus representantes en reuniones

---

uniformarlo en la libertad de toda suerte de trabas funestas a la mutua prosperidad de las provincias federales" (Constitución de 1821, Sección Sexta cap. XIII, artículo 5). El texto del artículo 4, sobre comercio exterior, de 1849 se reduce a esta breve declaración: "Corresponde al Poder Legislativo establecer derechos de importación y exportación".

[68] Mayor fuerza tiene aún la expresión de la soberanía en la nueva Constitución cordobesa que en la santafesina. A diferencia de la anterior Constitución de 1821, en la que es relevante la huella de la inminencia del luego frustrado Congreso constituyente promovido por el caudillo provincial Bustos, el texto de 1849 es reflejo claro de un estado soberano partícipe de una confederación. Son acentuadas las atribuciones soberanas en cuanto a amonedación, regulación del comercio exterior y otras, mientras se mantiene el ejercicio del patronato, y es especialmente elocuente la desaparición del capítulo dedicado por la Constitución de 1821 a las "milicias nacionales" —que declaraba el derecho de la provincia a organizarlas mientras no lo hiciera "el congreso general de los Estados"—, remplazado ahora por otro sobre "Milicias de la provincia".

como la Convención Federal de 1828,[69] o las destinadas a establecer pactos por parte de provincias participantes en la unitaria Liga del Interior.[70] En estos documentos se expresa con clara intencionalidad que se trata de reuniones *diplomáticas* y que los diputados deben ser considerados *agentes diplomáticos*.[71] Más aún, según el más importante de estos documentos, las "provincias" concurrentes a este tipo de reuniones de carácter diplomático se equiparaban a naciones independientes y debían atenerse a las normas del derecho internacional. Así se lee en las manifestaciones vertidas en las reuniones secretas de la Junta de Representantes de Buenos Aires al tratarse la ratificación del Pacto de 1831. El vocero de la comisión encargada de informar, Félix de Ugarteche, expresó lo siguiente:

> ...Que por lo demás, la comisión al considerar el presente tratado, no había perdido de vista que los pueblos de la República en su actual estado de independencia recíproca, se hallaban en el caso de otras tantas naciones igual-

[69] En noviembre de 1827 la Comisión de Negocios Constitucionales de la Junta de Representantes de Buenos Aires expresa el proyecto de ley que otorga los poderes de sus diputados a la Convención de 1828: "La comisión ha tenido muy presentes tres notabilísimas circunstancias, que han servido de fundamentos a su proyecto: 1) que el cuerpo que van a formar nuestros diputados con los de las demás provincias es un Congreso diplomático para tratar de estipular unos con otros á nombre de sus respectivas provincias, las bases de la unión federal provisoriamente, y no legislativo para dar las leyes que ellos crean convenientes á la provincia de que dependen..." E. Ravignani, (comp.), *Asambleas..., op. cit.*, t. VI, Segunda Parte, p. 15.

[70] En el Tratado de julio de 1830 entre Catamarca, Córdoba, San Luis, Mendoza y La Rioja —que "establece como causa común la organización constitucional de la República"—, se lee: "Los excelentísimos Gobiernos de Catamarca, Córdoba, San Luis, Mendoza y La Rioja... han venido en nombrar el primero en calidad de agente diplomático cerca del Gobierno de Córdoba, a don Enrique Araujo..." Asimismo, el artículo 11 del tratado expresa: "Si el Gobierno de Córdoba creyese conveniente alguna reunión de agentes diplomáticos para celebrar ajustes preliminares a dicha convocación...", etc. Entre los documentos anexos a este Tratado figura su ratificación por San Juan, que usa la misma figura de *agentes diplomáticos:* "El Gobernador y Capitán General de la Provincia de San Juan, etc. Habiendo examinado con toda detención el Tratado de Comercio celebrado y firmado en la capital de Córdoba por el Ministro de relaciones exteriores, comisionado por el Exmo. Gobierno de aquella Provincia, y por los SS. Agentes Diplomáticos de los Exmos. de Mendoza, Rioja, San Luis, y Catamarca el 6 de Julio último..." Todos estos textos en E. Ravignani, *Asambleas..., op. cit.*, t. VI, Segunda Parte, p. 204.

[71] Otro tratado, de 1830, entre Mendoza, San Luis, San Juan, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Catamarca y La Rioja, junto a protestas de procurar la constitución de la nación argentina, muestra el uso reiterado del mismo concepto, del que transcribimos una breve muestra: "Los Agentes Diplomáticos de los Exmos. gobiernos de las nueve Provincias, argentinas aliadas, reunidos en la Ciudad de Córdoba... competentemente autorizados por sus respectivos Gobiernos, en virtud de suficientes poderes...", etc., *ibid.*, pp. 204 a 206. Asimismo, la ratificación por Córdoba: "La provincia de Córdoba aprueba el tratado celebrado por los agentes diplomáticos de las nueve provincias del interior..." *Ibid.*, p. 207.

mente independientes; y por lo tanto, les eran aplicables los principios generales del derecho de las naciones.[72]

Por último, debemos añadir a estas referencias las más conocidas respecto a la actuación de algunas provincias, como Corrientes, al firmar como Estado soberano un tratado con Uruguay,[73] o Entre Ríos y Corrientes al aliarse a Uruguay y Brasil en 1851.[74]

La naturaleza de las "provincias" en observadores de la época

Otros datos que deseamos comentar consisten en observaciones de personajes destacados del periodo, como Rosas, Sarmiento y Alberdi. Así, la naturaleza de las partes signatarias del tratado de 1831 no pasó inadvertida a Rosas. Al manifestar su disgusto por lo acordado por las provincias del litoral, lo expresó con claridad:

> Se concluyó el tratado y no he tenido un momento de ilusión... Las provincias han venido a ser realmente estados diferentes y si no se busca otro fundente que los que hasta ahora se han puesto en práctica jamás se ligarían.[75]

Podemos interpretar que el disgusto provenía de lo que constituía un nuevo fracaso de lograr un Estado rioplatense bajo la hegemonía de Buenos Aires. Esta presunción se corresponde con expresiones del vocero de Rosas, Pedro de Angelis, que al responder a Pedro Ferré, gobernador de Corrientes, por el ataque de éste a la negativa de Buenos Aires

[72] Aludía luego a enmiendas que "...no sólo eran aconsejadas por las reglas generales del derecho internacional, sino por la razón, por la Justicia, y por el interés mismo de los pueblos contratantes". Reunión secreta de la Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires, en E. Ravignani (comp.), *Relaciones interprovinciales...*, *op. cit.*, t. XVII, doc. 52, pp. 74 y ss.

[73] El tratado con Uruguay en Hernán F. Gómez, *Historia de la provincia de Corrientes. Desde el Tratado del Cuadrilátero a Pago Largo*, Corrientes, 1929, p. 297.

[74] "Convención por la que se establece una alianza entre Corrientes, Entre Ríos, el Brasil y la República Oriental del Uruguay para libertar al pueblo argentino del gobierno de Juan Manuel de Rosas, y se fijan las obligaciones recíprocas de los signatarios", 21 de noviembre de 1851. En las consideraciones iniciales se estipula que "Los Gobiernos de los Estados de Entre Ríos y Corrientes, su Majestad el Emperador del Brasil y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay..." Luego se alude a la Confederación Argentina, a los pueblos que la componen y a "su nación" (art. 1). E. Ravignani (comp.), *Asambleas...*, *op. cit.*, t. VI, Segunda Parte, p. 446.

[75] Rosas a García, Santa Fe, 28 de enero de 1831, en Juan Carlos Nicolau, *Correspondencia inédita entre Juan Manuel de Rosas y Manuel José García*, Tandil, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, UCPBA, 1989, mimeo., p. 50.

a convocar la asamblea constituyente prevista en el Pacto Federal, defendía para Buenos Aires la calidad que disgustaba a Rosas en las otras provincias:

> ...La soberanía de las provincias es absoluta, y no tiene más límites que los que quieren prescribirle sus mismos habitantes. Así es que el primer paso para reunirse en cuerpo de nación debe ser tan libre y espontáneo como lo sería para Francia el adherirse a la alianza de Inglaterra.[76]

Si esto se escribía poco después del Pacto Federal, la situación no era percibida en sustancia como demasiado distinta en 1853 cuando Alberdi definía a los 14 gobiernos provinciales como otros tantos gobiernos nacionales. En su criterio, esto era efecto de un proceso de usurpación de las atribuciones soberanas de la nación argentina, que él concibe existente desde 1810.[77] La génesis de ese proceso la atribuye a la política de Buenos Aires a partir de 1820, que critica con dureza, pues

> ...asignándose facultades nacionales, en vez de organizarse en *provincia*, se organizó en *nación*; y las otras provincias, copiando a la letra la planta de su gobierno en virtud del principio de igualdad aceptado en tratados por Buenos Aires, dieron a luz catorce gobiernos argentinos, de carácter nacional por el rango, calidad y extensión de sus poderes.[78]

[76] *El Lucero*, [1832], cit. en E. Ravignani (comp.), *Relaciones interprovinciales...*, *op. cit.*, t. XVII, p. 196.

[77] "La mera existencia de catorce gobiernos completos en sus poderes elementales, sólo significaba la desmembración del gobierno nacional y la radicación del aislamiento en instituciones locales permanentes; significaba la creación de muchos gobiernos aislados o independientes, viviendo en ese estado de cosas que impropiamente se ha llamado *federal*, y dando origen a la inmensa dificultad que hoy se toca de recolectar los poderes dispersados para formar el gobierno general derogado por las leyes locales y olvidado por las costumbres emanadas de esas leyes." La dificultad aludida, agrega, es la que experimentan hoy las provincias "...para desprenderse del uso de las facultades nacionales a que se han acostumbrado ya por el espacio de treinta ños". Juan Bautista Alberdi, *Derecho público provincial argentino*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1917 (1a. ed., 1853), pp. 136 y 137. Una versión resumida de estas reflexiones de encuentra también en las *Bases*.

[78] *Ibid.*, p. 138. Basado en ese criterio juzga la política de Buenos Aires posterior a 1853: "Antes eran sus leyes sueltas de carácter constitucional los depositarios de esos principios de disolución del gobierno nacional argentino; hoy lo es su Constitución moderna de *Provincia-Estado*, en que ha refundido esas leyes de desorden, para continuar en adelante, como de treinta años a esta parte, el sistema de estorbar y contrariar la institución de un gobierno común de todas las provincias, a fin de que no pasen a manos de éste los poderes y rentas nacionales de que Buenos Aires disfrutó por abuso". *Ibid.*, p. 150. Asimismo: "Era el primer gobierno de provincia que aparecía en la República Argentina, organizándose con independencia y prescindencia de los demás pueblos y revistiendo todas las formas de un gobierno representativo completo en sus elementos". *Ibid.*, p. 133. De la Segunda Parte ("Examen crítico de las instituciones actuales de provincia en la República Argentina"), véase el parágrafo I, y también las pp. 186, 188, 190 y 191.

Las observaciones de Alberdi reflejan un rasgo sustancial del "federalismo" rioplatense: el de implicar un proceso de formación de conatos de Estados-naciones en los contornos de las llamadas provincias. No otra cosa, por último, trasuntaba la percepción de Sarmiento, en 1850, en *Argirópolis*, cuando su horizonte político no iba más allá de la posibilidad de una confederación de cada una de las provincias argentinas, en pie de igualdad con Uruguay y Paraguay.[79] La misma solución confederal que, tres años más tarde, rechazará con energía frente al recién logrado Estado federal.[80]

De la confederación al Estado federal

Es lugar común en la historiografía argentina señalar que la organización constitucional del país, a partir de 1853, es producto de la política de pactos, entre los que sobresale el de 1831. Sin embargo, sólo un punto de vista unilateralmente jurídico podría considerar que la invocación del preámbulo de 1853 a los pactos preexistentes refleja un nexo real de necesidad histórica. Por el contrario, la negación de lo que se expresaba en la política de pactos hizo posible el Estado federal argentino nacido en 1853. Esa política expresaba la calidad de estados independientes y soberanos que poseían las llamadas provincias y que ya hemos comentado.

Por otra parte, pese a que a veces se ha interpretado el predominio de Buenos Aires de Rosas como una forma de proceso de unificación nacional —Rosas, el Luis XI argentino, escribía ya Ernesto Quesada en 1896—,[81] nos parece más acertado considerar que lo que muestra la his-

[79] Esa confederación la concebía como una fórmula que consultaba "...los intereses de cada una de las provincias que forman la Confederación Argentina, los de la República del Uruguay y los del Paraguay, todas y cada una interesadas en hacer un arreglo de sus relaciones comerciales, de la navegación de sus ríos y de su independencia recíproca, sin sacrificar los intereses de todas las provincias al interés de una de ellas, ni el de todos los Estados contrincantes al de uno solo". Domingo F. Sarmiento, *Argirópolis (o la capital de los estados confederados del Río de la Plata)*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1916, pp. 75 y 69 (1a. ed., 1850).

[80] D. F. Sarmiento, *Comentarios de la Constitución*, Buenos Aires, Luz del Día, 1948, pp. 55 y ss. (1a. ed.: *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina...*, Santiago de Chile, 1853).

[81] Ernesto Quesada, *La época de Rosas, su verdadero carácter histórico*, Buenos Aires, N. Moen, 1898. Un desarrollo de ese punto de vista en Víctor Tau Anzoátegui, *Formación del Estado federal argentino (1820-1852). La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*, Buenos Aires, Perrot, 1965. Aun participando de esa perspectiva, González Calderón advierte que

toria del periodo es el creciente poderío bonaerense y el paulatino sometimiento de la mayoría de las demás provincias, pero no que ese predominio se convirtiese en la base de una real organización nacional —expresión que en la historiografía argentina designa la formación del Estado federal. Esa evolución es, por otra parte, uno de los desarrollos previsibles de una confederación: el caso coincide con la ya comentada previsión de los tratadistas que señalaban, entre los peligros que acechaban a las confederaciones, el riesgo de que el Estado más fuerte tratara de someter a los demás, por esa misma necesidad de compensar la debilidad emergente de la dispersión de la soberanía.

De modo que durante la vigencia de esta Confederación argentina, entre 1831 y 1853, las "provincias" conservaron su funcionamiento estatal independiente, como lo registran los comentados testimonios de fines del periodo.[82] Las diversas instancias en las que se manifestó el poder del más fuerte de estos estados sobre los gobiernos de los demás no pueden ser interpretadas como indicadores de un proceso de fusión nacional sin incurrir en la confusión del plano de organización estatal con el de la actividad política.[83]

Una enumeración de esas instancias —además de la conducción de las relaciones exteriores expresamente delegada por las provincias— mostraría efectivamente el creciente poderío del gobierno de Buenos Aires en manos de Rosas, pero no una modificación sustancial de las condiciones que dieron lugar a la débil unión confederal del periodo. Entre esos rasgos que, en muchos casos, tuvieron manifestaciones sólo ocasionales, destacan la función del gobierno de Buenos Aires como árbitro y mediador oficioso en diferendos interprovinciales y la resolución

---

la acción de Rosas no anuló la organización confederal, dado que las provincias conservaron su autonomía. J. A. González Calderón, *op. cit.*, p. 197.

[82] Véase otro testimonio similar, de un personaje importante del periodo: "Cuando los poderes nacionales y sus rentas no están deslindadas; cuando las provincias o sus gobiernos se han atribuido el ejercicio de aquéllos y la administración de éstas, según se ha tenido más o menos influencia sobre las demás; cuando no tenemos nada, absolutamente nada nacional, ni reglamentos, ni leyes, ni aduanas, ni tierras, pero ni ideas, ni sentimientos, en fin, nada común y general más que la desunión y la desgracia, la postración y la ruina. ¿Quien pues se encargará de organizar este desorden, este caos de hombres y de pueblos?" Benjamín Virasoro a Domingo Latorre, gobernador provisorio de la provincia de Corrientes, Cuartel General en San Nicolás de los Arroyos, 10 de junio de 1852, en *Acuerdo celebrado entre los Exmos. Gobernadores de las Provincias Confederadas en San Nicolás de los Arroyos...*, Corrientes, 1852, p. 8.

[83] respecto de este tipo de confusiones pueden ser de utilidad las observaciones de Vicens Vives, pese a estar referidas a circunstancias históricas distintas: Jaime Vicens Vives, "Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII", en *idem*, *Coyuntura económica y reformismo burgués, y otros estudios de historia de España*, Barcelona, Ariel, 1968, pp. 104 y ss.

de cuestiones de límites interprovinciales en caso de falta de acuerdo de las provincias interesadas; así como el cargo de general en jefe de los ejércitos federales en todo el país. Otros, como el ejercicio del Patronato Nacional, concediendo el pase o reteniendo diversos documentos del papado, formaban parte del ejercicio de las relaciones exteriores.[84]

Nada más útil, para percibir cómo los mismos datos pueden interpretarse de manera opuesta a lo que significan, por efecto de los supuestos comentados al comienzo de este trabajo, que lo sucedido respecto del Patronato en Mendoza y San Juan. Estas provincias habían tramitado ante el papa la creación de un obispado, que finalmente fue instalado en San Juan en 1828 y confirmado en 1832. La preferencia por San Juan motivó una larga brega de Mendoza por obtener la sede del obispado, y las protestas del gobierno de Buenos Aires porque esas relaciones directas de las provincias cuyanas con el papado violaban la delegación en sus manos de las relaciones exteriores. De manera que el largo conflicto mostró justamente no un avance del poderío del gobierno de Rosas sobre las soberanías provinciales, sino por el contrario un avance de éstas sobre la conducción de las relaciones exteriores por el gobierno de Buenos Aires. En este terreno, como en otros concernientes a sus relaciones con Chile, especialmente las comerciales, Mendoza ocasionó varias protestas de Buenos Aires por actuaciones que mostraban su tendencia a un mayor ejercicio de su soberanía.[85]

En el curso de un proceso que resulta natural en una confederación, Buenos Aires se convirtió en uno de los principales escollos para el ejercicio de la soberanía de los demás estados rioplatenses. Pero, paradójicamente, si algo había que hacía más fuerte la necesidad de alguna forma de arreglo inmediato de la cuestión nacional era la existencia misma de Buenos Aires, con el grado de excepcionalidad que la caracterizaba. Como hemos señalado en otro trabajo, la existencia de Buenos Aires, con su ubicación geográfica que le daba el control del comercio exterior y de la navegación interior, con los recursos económicos de que disponía y la cultura política que concentraba, a la par de haber sido el

[84] Véase Tau Anzoátegui, *op. cit.*, pp. 176 y 177. Al mismo tiempo, reconoce este autor, las provincias ejercían, además de las funciones estrictamente locales, algunas que la inmediata doctrina constitucional asignaría al poder federal: así, en la quinta década del siglo XIX las provincias legislaban sobre: *a)* el derecho sustancial (civil, comercial y penal); *b)* la acuñación y circulación de moneda metálica; *c)* la contribución directa en materia impositiva; *d)* la reglamentación del derecho de minería; *e)* los derechos aduaneros locales y los derechos de tránsito. *Ibid.*, p. 177.

[85] Un resumen de estos sucesos en Ana E. Castro, "Parte I. Desde los orígenes hasta Caseros", pp. 76 y ss., en Pedro Santos Martínez, *Historia de Mendoza*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.

gran motivo de escándalo y discordia para el conjunto rioplatense, fue también quizás el principal factor de unión. Pues para lograr las pretensiones de las demás provincias era necesario suprimir los privilegios que disfrutaba Buenos Aires, lo que sólo resultaba posible incorporándola en una organización nacional que arbitrara los intereses encontrados.[86]

Pero si todos estos elementos de juicio parecían impulsar a la unidad nacional, si la necesidad de controlar nacionalmente las privilegiadas ventajas de Buenos Aires tendía al mismo objetivo, las provincias argentinas (Buenos Aires o las del litoral y el interior) no pudieron trascender el fuerte autonomismo que las dominaba. El llamado federalismo, limitado de hecho a un confederacionismo —pero sin llegar siquiera al grado de vinculación que tuvieron los artículos de confederación norteamericanos—, no pudo afirmarse en lo que podríamos llamar con un criterio actual su momento nacional y quedó vigente en su momento autonomista.[87]

Sin embargo, en 1852 los mismos protagonistas de este proceso dan lugar al nacimiento de un Estado federal. Al caer Rosas, las provincias confederadas fueron convocadas a una reunión para acordar la organización constitucional del país. La reunión se llevó a cabo en la ciudad de San Nicolás, a mediados de 1852. Su resultado fue el famoso Acuerdo de San Nicolás, que fijaba las bases para constituir la nación argentina y que esbozaba inequívocamente una solución más cercana al Estado federal que a la confederación. Así, es significativo el artículo 6 que vuelve sobre la vieja cuestión de la representación nacional o mandato imperativo. El Congreso, afirma,

> ...sancionará la Constitución Nacional a mayoría de sufragios; y como para lograr este objeto sería un embarazo insuperable que los Diputados trajeran instrucciones especiales que restringieran sus poderes, queda convenido que la elección se hará sin condición ni restricción alguna, fiando a la con-

[86] "Introducción" a J. C. Chiaramonte, *Mercaderes...*, *op. cit.*, pp. 44 y ss.

[87] Esto se manifestó también en el constante amago de segregación y aun de unión con los países vecinos, por parte de las provincias fronterizas, en la medida en que esos países ofrecían atractivos para los intereses locales. Así, las de Cuyo, las del norte y aun alguna del litoral, generaron tendencias a la asociación con Chile, la Confederación Perú-Boliviana o el Uruguay. La correspondencia diplomática británica proporciona abundantes referencias: Hamilton a Palmerston, vol. 41, núm. 12, 27 de diciembre de 1834; *ibid.*, vol. 46, núm. 18, 12 de marzo de 1835; Hamilton a Palmerston, vol. 48, núm. 52, 19 de septiembre de 1835; *ibid.*, núm. 59, 22 de octubre de 1835; Hamilton a Palmerston, vol. 51, núm. 5, 10 de marzo de 1836; Mandeville a Palmerston, vpl. 64, núm. 39, 18 de junio de 1838; *ibid.*, vol. 69, núm. 18, 23 de marzo de 1839. Public Record Office, Foreign Office 6.

ciencia, al saber y al patriotismo de los Diputados el sancionar con su voto lo que creyesen más justo y conveniente, sujetándose a lo que la mayoría resuelva sin protestas ni reclamos.

Este artículo no es explícito pero sí definido en considerar a los constituyentes como "diputados de la nación" y no apoderados de sus provincias. El artículo 7 sí es más explícito. Es necesario, expresa,

> ...que los Diputados estén penetrados de sentimientos puramente nacionales para que las preocupaciones de localidad no embarazen [*sic*] la grande obra que se emprende: que estén persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales, sino por la *consolidación* de un régimen nacional, regular y justo: que estimen la calidad de ciudadanos argentinos antes que la de provincianos. [Cursivas nuestras.]

Otro rasgo decisivo lo contiene el artículo 15, que atribuye al encargado de las relaciones exteriores "representar la soberanía, conservar la indivisibilidad nacional, mantener la paz interior, etc.", y le confiere el mando "...de todas las fuerzas militares que actualmente tiene en pie cada Provincia, las cuales serán consideradas desde ahora como partes integrantes del Ejército Nacional".[88]

¿Cómo fue posible lograr que las provincias confederadas admitieran la creación de un Estado soberano, con una soberanía superior a las suyas particulares? Se trata evidentemente de un claro cambio de orientación política, en el que cumple un papel decisivo la inclinación del hombre fuerte del momento, el general Urquiza, hacia esa solución. De todos modos, tanto la relativa facilidad con que los gobernadores de las provincias convocadas aceptaron la nueva política, como la adopción de ella por parte del vencedor de Caseros, merecerían un mayor examen.

Como antecedentes de peso cabe recordar que a partir del ejemplo norteamericano, parte de la oposición a Rosas en el exilio, miembros de la llamada generación del 37 que se distanció de los unitarios aceptando el federalismo, difundió la noción de un federalismo tendiente a una mayor unidad nacional argentina, como había sido esbozado en el *Dogma socialista* de Echeverría bajo la fórmula de una conciliación de las dos grandes tendencias del pasado. Especialmente Alberdi se había encargado de difundir esa política de conciliar las tradiciones federales y unitarias, que en realidad no era más que una fórmula tendiente a su-

[88] *Acuerdo..., op. cit.*, pp. 11 y ss.

perar la unión confederal. Así, encarecía en la prensa de Montevideo, hacia 1839, una

> ...forma mixta, que participa a la vez de la unidad y de la confederación, que concilia la nacionalidad y el provincialismo, los intereses de todos y los intereses de cada uno, que hace al país a la vez una unidad y una federación.[89]

Por otra parte, es cierto también que los lazos de todo tipo entre las provincias argentinas se incrementaron a lo largo de los 20 años posteriores al Pacto Federal en 1831. Pero de todas maneras, el asunto merecería mayor consideración de la que ha recibido hasta ahora en la historiografía argentina, para la que no existe como problema en la medida en que las provincias confederadas, como hemos observado, fueron vistas siempre como partes de una nación argentina preexistente y no como estados soberanos e independientes.

[89] Juan Bautista Alberdi, "República Argentina. Unidad o federación", artículos publicados en *El Nacional* de Montevideo, entre 1838 y 1839, en *Escritos póstumos*, 16 vols., Buenos Aires, 1895-1901, t. XIII, pp. 79 y ss. (la cita en la p. 80). Véanse, asimismo, entre otros, los artículos "Confederación Argentina", pp. 174 y ss., y "Cuestión argentina", pp. 212 y ss. (información recogida por nuestro colaborador, el profesor Alejandro Herrero).

Bibliografía comentada

La blibliografía sobre el federalismo es mucho más que abundante, aunque poca es la que tiene que ver sustancialmente con el tema. Esto se explica porque gran parte de ella consiste en la sola narración de acontecimientos presuntamente vinculados con el federalismo, especialmente los concernientes a la actuación de los caudillos y a los conflictos interprovinciales. Existe también una abundante bibliografía histórica provincial, en la que el tema del federalismo aparece íntimamente anudado al de la valoración de las tradiciones y figuras históricas del pasado local. Por último, hay una vasta bibliografía, en su mayor parte sólo aparentemente histórica, dado que con escaso respeto de las normas para el estudio del pasado intenta un juicio definitivo sobre el mismo y, más que nada, sobre sus principales figuras; bibliografía entonces más bien política con ropaje histórico, generalmete vinculada con la cuestión del llamado revisionismo histórico argentino y sus proyecciones políticas.

Como sería imposible en el breve espacio de que disponemos una revisión siquiera aproximada de toda esa bibliografía, nos limitaremos sólo a aquellos trabajos que contienen un estudio específico de nuestro tema. Por otra parte, varios comentarios bibliográficos sobre ciertos aspectos particulares del federalismo están incorporados al texto o sus notas y por lo tanto a ellos remitimos al lector. Para una revisión bibliográfica más amplia —aunque tampoco exhaustiva— pueden considerarse el artículo de Roberto Etchepareborda, "Historiografía del federalismo", *Investigación y Ensayos,* Buenos Arires, t. 14, enero-junio de 1973; diversos capítulos de Guillermo Furlong y Abel Rodolfo Geoghegan, *Bibliografía de la Revolución de Mayo, 1810-1828,* Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación , 1960, y Enrique M. Barba, "Noticias bibliográficas sobre unitarios y federales", en *Unitarios y Federales, Revista de Historia,* núm. 2, Buenos Aires, 1957.

La historiografía argentina cuenta con una abundante edición de fuentes de diversa naturaleza, muchas de ellas de utilidad para nuestro tema. Entre ellas, destacan las siguientes: Emilio Ravignani (comp.), *Asambleas constituyentes argentinas,* 6 vols., Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1937; Emilio Ravignani (comp.), *Relaciones interprovinciales. La Liga del Litoral, 1829-1833,* Documentos para la historia

Argentina, tomos XV, XVI y XVII, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Investigaciones Históricas, 1922.

Entre los trabajos destinados específicamente al federalismo —citando de cada uno la edición que hemos utilizado—, podemos consignar aquí además de otros mencionados en el texto, en primer lugar los publicados a fines del siglo pasado y comienzos del actual. Se trata del primer balance de los resultados y perspectivas del reciente federalismo constitucional argentino, de carácter más político y sociológico que histórico, realizado en el clima de las doctrinas positivistas cientificistas de la época y fuertemente condicionado por la preocupación acerca de la solidez de la nacionalidad argentina en formación. Entre esas obras, ya comentadas en el texto, destacan las de Francisco Ramos Mejía, *El federalismo argentino,* Buenos Aires, Rosso, s. f. (la primera edición de la obra es de 1887); Rodolfo Rivarola, *Del régimen federativo al unitario. Estudio sobre la organización política de la Argentina,* Buenos Aires, Peuser, 1908; José Nicolás Matienzo, *El gobierno representativo federal en la República Argentina,* Madrid, Editorial América (1910), y la de Juan Álvarez ya citada.

Posteriormente aparecerán otros trabajos de carácter predominantemente histórico, entre los que destacan: Emilio Ravignani, "Prólogo" a Emilio Ravignani (comp.), *Relaciones interprovinciales. La Liga del Litoral, 1829-1833,* Documentos para la Historia Argentina, t. XV, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Investigaciones Históricas, 1922; Ernesto H. Celesia, *Federalismo argentino. Apuntes históricos, 1815-1821,* 3 vols., Córdoba-Buenos Aires, 1932 (obra dedicada al federalismo cordobés); José Luis Busaniche, *Estanislao López y el federalismo del litoral,* Buenos Aires, Eudeba, 1969 (centrada en la figura del caudillo santafesino pero con atención al problema global del federalismo); Enrique M. Barba, *Unitarismo, federalismo, rosismo,* Buenos Aires, Pannedille, 1972 (reexamen del autor, sobre la naturaleza de esas corrientes a partir del manejo de la historia política del periodo). A estos trabajos debe agregarse el de Tulio Halperin Donghi, *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla,* Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 1972, agudo análisis de los conflictos políticos del periodo y sus implicaciones sociales. Un reciente trabajo de Carlos Segretti, *El unitarismo argentino. Notas para su estudio en la etapa 1810-1819,* Buenos Aires, A-Z Editora , 1991, reseñas de las actitudes de cada pueblo respecto de la forma de gobierno y el predominio de su índole no federal.

Desde una perspectiva de historia del derecho: Ricardo Zorraquín Becú, *El federalismo argentino,* 2a. ed., Buenos Aires, La Facultad, 1953: Víctor Tau Anzoátegui, *Formación del Estado federal argentino. (1820-1852). La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales,* Buenos Aires, Perrot, 1965. Asimismo, debe considerarse lo contenido en Ricardo Levene, *Historia del derecho argentino,* tomos IV, "Desde la Revolución de Mayo a la Asamblea de 1813-1815", y V, "Desde la Revolución Federal de 1815 hasta la reforma de la legislación durante el gobierno provincial de Martín Rodríguez", Buenos Aires, Kraft, 1948. De este autor cabe recordar también los trabajos comentados en el texto: " Los primeros documentos de nuestro federalismo político", *Humanidades,* t. XXIII, La Plata, 1933, y *Las Provincias Unidas del Sud en 1811 (consecuencias inmediatas de la Revolución de Mayo),* Buenos Aires, 1940.

Entre las obras dedicadas a aspectos económicos del tema, cuentan las clásicas de Juan Álvarez, *Estudios sobre las guerras civiles argentinas,* Buenos Aires, 1914, y de Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino,* Buenos Aires, Hachette, 1960 (trabajo que incorpora perspectivas más recientes de historia económica y financiera).

Por otra parte, deben considerarse las numerosas historias constitucionales, muchas de ellas citadas a lo largo del texto, junto a trabajos de similar orientación: Germán J. Bidart Campos, *Historia política y constitucional argentina,* 3 vols., Buenos Aires, Ediar, t. I, 1976: Alberto Demicheli, *Formación constitucional rioplatense,* 3 vols., Montevideo, 1955; Alfredo Galletti, *Historia constitucional argentina,* vol. II, La Plata, Editora Platense, 1974; Juan A. González Calderón, *Derecho constitucional argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución,* 2a. ed. corregida, 3 vols., Buenos Aires, Lajouane, 1923-1926; *idem, Historia de la organización constitucional,* Buenos Aires, Lajouane, 1930 (reedición del primer volumen de la anterior); Emilio Ravignani, *Historia constitucional de la República Argentina,* Buenos Aires, Peuser, 1927; Carlos Sánchez Viamonte, *El poder constituyente, origen y formación del constitucionalismo universal y especialmente argentino,* Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, s. f.; Jorge R. Vanossi, *Situación actual del federalismo,* Buenos Aires, Depalma, 1946; *idem, El estado de derecho en el constitucionalismo social,* 2a. ed., Buenos Aires, Eudeba, 1987. Cabe agregar a esta lista, por su carácter de antecedentes, el texto de la "Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Exército y Provincia en el Virreinato de Buenos-Aires, Año de 1782",

en Archivo de la Nación Argentina, *Documentos referentes a la guerra de la Independencia y emancipación política de la República Argentina y de otras secciones de America a que cooperó desde 1810 a 1828,* t. I, Buenos Aires, 1914, pp. 31 y ss. Y también el clásico de John Lynch, *Administración colonial española, 1782-1810. El sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata,* Buenos Aires, Eudeba, 1962.

Respecto de la relación de la Constitución argentina de 1853 y la norteamericana de Filadelfia, la bibliografía es particularmente abundante y puede consultarse su tratamiento en todas las historias constitucionales argentinas. Un resumen de la cuestión: Jorge R. Vanossi, "La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina", *Revista Jurídica de San Isidro,* diciembre de 1976. Los artículos de Confederación, la Constitución de Filadelfia y otros materiales pueden encontrarse, entre otras fuentes, en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista,* México, FCE, 1974.

Respecto de la historia constitucional provincial: Juan A. González Calderón, *Introducción al derecho público provincial,* Buenos Aires, Lajouane, 1913; Juan P. Ramos, *El derecho público de las provincias argentinas, con el texto de las constituciones sancionadas entre los años de 1819 y 1913,* Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, t. I, 1914; tomos II y III, 1916. En cuanto a los pactos interprovinciales del periodo, para un listado con información relativa a cada uno de ellos: Germán J. Bidart Campos, *Historia política constitucional argentina, op. cit.,* t. I, 1976, pp. 148 y ss. Véase también la citada obra de J. A. González Calderón, *Derecho constitucional argentino,* t I, pp. 184 y ss. Un punto de vista uruguayo, en A. Demicheli, *Formación nacional argentina,* t. I, Buenos Aires, Depalma, 1971, Parte Cuarta, "El derecho público sinalagmático". Y en cuanto al Pacto Federal de 1831 hay abundante bibliografía de historiadores constitucionalistas. Entre otros trabajos, además de las historias constitucionales anotadas más arriba, véase E. Ravignani (comp.), "Prólogo" a *Relaciones interprovinciales. La Liga del Litoral..., op. cit.;* Alberto Antonio Spota, *Confederación y Estado federal. Conceptos y esenciales disimilitudes,* Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976. Spota, constitucionalista que analiza minuciosamente las características de la confederación, juzga acertadamente al Pacto Federal de 1831 como confederal —aunque no extrae las ya señaladas derivaciones de este criterio— y desarrolla la tesis de que el Acuerdo de San Nicolás, en el mismo acto en que afirma ratificar el Pacto de 1831 lo liquida, instaurando en su lugar un Estado federal.

Por último en lo que atañe a las referencias hechas en el texto a la incidencia del principio de las nacionalidades en la historiografía, véase Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo,* Madrid, Alianza, 1983, y Eric Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Mith, Reality,* Cambridge, Cambrige University Press, 1990.

EL FEDERALISMO LIBERAL

EL FEDERALISMO LIBERAL MEXICANO

MARCELLO CARMAGNANI *

9995269950027

ANALIZAR LA TEMÁTICA del federalismo mexicano desde la Revolución liberal a la Revolución de 1911 no es una tarea fácil. No lo es, no sólo porque carecemos de estudios orgánicos para ilustrarnos cualquiera de sus facetas, sino también porque sobre él existe una tenaz resistencia, iniciada a fines del siglo pasado, de considerar el federalismo mexicano como una pura y simple imitación del de Estados Unidos y no como una realidad dotada de una fuerte originalidad en cuanto resultado de su historia. Inexistencia de estudios y prejuicios arraigados han impedido comprender la novedad contenida en el proyecto federal así como su funcionamiento y transformaciones a partir del momento en que dicho proyecto se convierte en una realidad, a partir de 1867.

Estas consideraciones iniciales nos llevan a reconstruir la trama del federalismo mexicano de la segunda mitad del siglo XIX estableciendo algunas reglas de juego que nos faciliten su estudio. Trataremos de reconstruir históricamente el federalismo ilustrando, en primer lugar, la evolución del concepto federal entre los años 1840 y 1860, momento de fundación del mismo, y, en segundo lugar, el funcionamiento del principio federal en el periodo 1867-1911 a través de un análisis de las dimensiones que dan al mismo su carácter evolutivo, es decir, las dimensiones político-institucional, político-financiera y político-social.

El momento de fundación privilegiará las fuentes históricas relativas al debate político-institucional, mientras que el momento de su funcionamiento dará, en cambio, mayor importancia a las fuentes históricas relativas a las prácticas políticas —las que se desarrollan a partir de la interacción de las instituciones y la conformación social del país—, y a las fuentes relativas al funcionamiento de los órganos constitucionales, de las elecciones y de las finanzas públicas. A través de este tipo de análisis

* El Colegio de México. La versión definitiva de este estudio se ha beneficiado de las críticas y comentarios de los diferentes autores de este volumen, de los comentaristas del coloquio Tres Federalismos Latinoamericanos y de los colegas y amigos Marco Bellingeri y Paolo Riguzzi.

pensamos recuperar indirectamente la dimensión de la cultura política propia del federalismo mexicano.

La reorientación del federalismo

La impresión que dan los pocos estudios que hacen referencia al federalismo es que el principio federal consignado en el artículo 40 de la Constitución de 1857 ha sido casi un hecho descontado y una simple revitalización del principio federal contenido en la Constitución de 1824. De allí que del federalismo de 1857 se tenga la falsa imagen de haber sido la forma institucional de poderes *de facto,* de tipo esencialmente caudillista, sin resolver la articulación entre los poderes regionales —el de los estados— y el del gobierno federal.[1]

Entre el federalismo de 1824 y el de 1857 hay, en verdad, una mayor discontinuidad. El federalismo consignado en el Pacto Federal de 1824 dio vida a una federación con poderes federales dotados de escasas competencias y, además, de una reducida capacidad de ejercicio, pues la parte de soberanía que los estados concedieron tanto de hecho como de derecho a la federación fue interpretada como una delegación transitoria.[2] Esta primera concepción de la federación encuentra sus raíces y sus límites en la Colonia, periodo en el cual las relaciones entre los diferentes actores y entre éstos y las autoridades reales y eclesiásticas favorecieron la estructuración de campos de fuerza regionales permanentes.[3]

No obstante este óptimo punto de partida, el análisis de Guerra ha olvidado que el pacto constitucional del Antiguo Régimen, según el cual el pueblo retenía la titularidad de los derechos políticos y volvía a ejercerlos un vez roto el vínculo con el rey, conoció una reformulación a partir de las últimas décadas del siglo XVIII. Esta reformulación se expresó con nitidez a partir de 1808-1812 en la idea de que las autoridades ejercen el poder que les delegan los ayuntamientos, en cuanto titulares de la soberanía popular, acentuando así la preexistente tensión entre autoridad y soberanía.[4] La crisis del pacto constitucional del Antiguo

[1] François-Xavier Guerra, *México. Del Antiguo Régimen a la Revolución,* FCE, México, 1988, p. 45.

[2] Véase el estudio de Josefina Vázquez, "El federalismo mexicano, 1823-1825", en este volumen.

[3] Guerra, *México..., op. cit.,* pp. 41-50.

[4] Marcello Carmagnani, "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en

Régimen nace y se desarrolla a partir de la tensión entre autoridad y soberanía popular, generando así una tendencia de tipo centrípeto, favorable a una mayor concentración de poder en manos de las autoridades, y una de tipo centrífugo, favorable a una mayor difusión de poder a los municipios y a los estados.[5] Es esta tensión la que trató de equilibrarse en el pacto federal de 1824, pacto que logró, a lo más, una reorientación de la misma gracias a que los nuevos elementos de matriz liberal —ciudadanía, elecciones y representación— empiezan a organizar los espacios regionales dismuyendo así la intensidad de la tensión preexistente. El pacto federal de 1824 puede entonces ser visto como el momento de reorientación de los elementos del Antiguo Régimen y su proyección hacia un nuevo horizonte.

Este horizonte se precisa en el curso del periodo 1824-1834, en el cual la vieja tensión entre autoridades y ayuntamientos desemboca en la aceptación por parte de ambos, probablemente por influencia del jusnaturalismo, de que si bien los ayuntamientos son titulares de libertades, las similitudes de un conjunto de los mismos dentro de un espacio geográfico da vida a una unidad territorial dotada de una propia esfera de libertad. Se precisa, así, la dimensión de los estados provinciales como capaz de interpretar los intereses de todos los ayuntamientos gracias a la división constitucional del poder regional y al sistema electoral. La reorganización del espacio político mexicano a través de la consolidación de los estados favorece a su vez una reformulación de la tensión centrípeto-centrífuga. El primer polo tiende a reagrupar todos los intereses favorables a una mayor concentración del poder en manos de un poder central, mientras el polo centrífugo se reorienta reagrupando todos los intereses favorables a una mayor delegación de la soberanía de los estados en manos de un poder de tipo federal. De allí que a mediados de la década de 1830 encontremos que la nueva tensión tenga un polo favorable a una organización de tipo centralizadora (que se expresará en las leyes constitucionales de 1836), y un polo favorable a una organización descentralizada, de tipo confederal, que se expresará en la necesidad de reformar la Constitución de 1824.

La tensión entre descentralización y centralización encuentra su mo-

---

Inge Buisson, *et al.*, *Problemas de la formación del Estado y la nación en Hispanoamérica*, Bonn, Inter-Nationes, 1984, pp. 289-304.

[5] *Idem*, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (comps.), *Cincuenta años de historia de México*, vol. II, México, El Colegio de México, 1991, pp. 221-242.

mento culminante en 1836, momento en que se trata de dar vida a una nueva organización de tipo centralizador que fue vista, aun por parte de los centralizadores, como un atentado a las autonomías estatales y municipales. El resultado fue una fuerte movilización en las regiones del norte (Aguascalientes, Durango, Chihuahua , Sinaloa y Sonora), del occidente (Jalisco) y del centro-norte del país (San Luis Potosí, Veracruz, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, México y Puebla) entre 1836 y 1839.[6] Esta movilización se caracteriza por una fuerte espontaneidad, ilustrada por la pluralidad de adhesiones de ciudades, villas y pueblos al primer planteamiento enunciado por San Luis Potosí, y por una ideología de corte esencialmente confederalista, patente en la solicitud de restablecimiento de la Constitución de 1824 y en la defensa de la autonomía provincial alcanzada en los años de 1820-1830.[7]

La tensión centralizadora-descentralizadora es particularmente fuerte en los años 1840 y 1850. No se trata, como podría pensarse, de una tensión exclusivamente de tipo institucional, sino también social, pues se presenta fuertemente condicionada por la búsqueda, por parte de los nuevos actores sociales conformados en el curso de los dos primeros tercios del siglo XIX, del reconocimiento de sus derechos políticos apoyándose en la opción centralizadora o en la descentralizadora. Esta búsqueda se refleja en las numerosos propuestas adelantadas por las instancias departamentales entre 1840 y 1841 para que sean reconocidos y garantizados el derecho de propiedad y de petición y las libertades esenciales, entre ellas, las de imprenta.[8]

La tensión centralizadora-descentralizadora se presenta muy diversificada en el espacio mexicano, y una geografía de la misma, aún por realizarse, nos podría indicar, al contrario de cuanto se ha sostenido hasta

[6] Juan Ortiz Escamilla, "El pronunciamiento federalista de Gordiano Guzmán, 1837-1842", *Historia Mexicana*, núm. 150, 1988, pp. 244-245 y 252-260.

[7] Al pronunciamiento de San Luis Potosí (14 de abril de 1837) se adhirieron el departamento de Río Verde (6 de mayo de 1837), Ciudad Maíz (8 de mayo de 1837), Sonora (16 de septiembre de 1837), Durango (30 de octubre de 1837), Zacatecas (3 de noviembre de 1837), ciudad de México (12 de noviembre de 1837), Toluca (21 de noviembre de 1837), Puebla (21 de noviembre de 1837), Michoacán (1º de diciembre de 1837), Querétaro (28 de diciembre de 1837), Culiacán (13 de enero de 1838), Sinaloa (16 de enero de 1838) y Aguascalientes (19 de mayo de de 1838). En Josefina Z. Vázquez (comp.), *Planes en la nación mexicana*, vol. III, México, Senado de la República, 1987.

[8] Véase, en especial, el dictamen de la junta departamental de Zacatecas (5 de abril de 1841), que solicita sean garantizados el derecho de petición, el derecho de propiedad, la libertad de imprenta y la libertad individual y se reformen tanto los poderes constitucionales como los poderes del gobierno. Véase también el dictamen de la junta departamental de Michoacán (27 de julio de 1841) y la iniciativa de la junta departamental de Durango (9 de septiembre de 1841), en Vázquez, *Planes..., op. cit.*, vol. IV, pp. 28-48, 52-57 y 69.

ahora, que ambas tendencias presentan por así decir una fuerte raigambre de tipo "popular", en el sentido en que ninguna de ellas puede ser vista exclusivamente como expresión política de las élites. Esta sustancial similitud social nos indica que la tensión centralizadora-descentralizadora no busca necesariamente el enfrentamiento sino más bien una conciliación con el resultado de que trasciende a nivel institucional en la formulación de un proyecto viable para ambas instancias. Un óptimo ejemplo de la interacción de ambos polos de la tensión lo ilustra el debate constitucional de 1842 y 1847 y, en especial, los proyectos adelantados en estos dos momentos cruciales para la redefinición del federalismo.

La tensión centralizadora-descentralizadora también se presenta influida positivamente por un elemento de tipo no territorial que desciende de la progresiva difusión de la teoría jusnaturalista, capaz de garantizar a todos frente a las arbitrariedades de los poderes formales y reales existentes, garantías que la soberanía de los estados no aseguraba suficientemente. De allí que se vaya conformando un vasto movimiento de opinión en numerosas regiones con el fin de que los derechos del hombre fueran reconocidos e institucionalizados. Este clamor fue sólo parcialmente incluido por los llamados centralistas en su proyecto de reforma de 1840 de las leyes constitucionales de 1836, especificando en el artículo 9 del proyecto, relativo a los "derechos del mexicano", el *habeas corpus* y la libertad de expresión.[9] Este insuficiente reconocimiento de los derechos del hombre nos permite comprender por qué cuando se solicitó la opinión de las asambleas regionales, las de Yucatán, Puebla, México, Zacatecas, Durango y Sonora respondieron exigiendo, entre otras cosas, la ampliación de las garantías constitucionales.[10] Las respuestas de las asambleas regionales, algunas más amplias y otras extremadamente reducidas, nos dan una idea de la vastedad del movimiento en favor de las garantías constitucionales y nos dicen, además,

[9] Proyecto de Reforma (30 de junio de 1840), en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, pp. 254-256.

[10] Proyecto de bases para la regeneración política de la República, presentado por la Comisión de Reformas de Yucatán (14 de enero de 1841), Plan de independencia y conciliación para los sonorenses (1º de febrero de 1841), Observaciones de la junta departamental de México a las reformas constitucionales (13 de marzo de 1841), Dictamen de la junta departamental de Zacatecas (5 de abril de 1841), Dictamen de la junta departamental de Michoacán (25 de julio de 1841), Puntos de vista de la junta departamental de Guanajuato (5 de septiembre de 1841), Iniciativa de la junta departamental de Durango (11 de septiembre de 1841) y Nota de la junta departamental de Puebla (14 de septiembre de 1841), en Vázquez, *Planes..., op. cit.*, vol. IV, pp. 9-75.

que éste no es exclusivamente un movimiento de élite, sino algo mucho más difundido con vistas, por lo tanto, a sensibilizar vastos sectores sociales.

Si hemos deseado recordar este movimiento en favor de las garantías constitucionales es para subrayar que junto con la tensión centralizadora-descentralizadora existe otra de importancia seguramente similar caracterizada por una tensión entre las libertades "antiguas", las de origen pactista, y la libertad, de origen jusnaturalista. Conviene decir que por libertades "antiguas" debe entenderse aquella corriente de opinión favorable a que las libertades sean entendidas como un atributo de cada comunidad territorial e imposibles, por lo tanto, de ser codificadas. En cambio, los de opinión favorable a la nueva libertad de origen jusnaturalista, y por ende liberal, sostienen que ella no sólo debe ser igual para todos sino también fundada en el individuo y, por lo tanto, susceptible de ser explicitada y escrita en un texto constitucional.

Esta doble tensión, entre centralización y descentralización y entre libertades pactistas y libertad jusnaturalista, la vemos reflejarse en los debates constitucionales de la década de 1840, en los cuales se nota claramente que ambas tensiones no están organizadas ni a nivel faccional ni a nivel de partido con el resultado de que se pueden generar compromisos y mediaciones. En efecto, en el curso del debate constitucional de 1842 nacen tres proyectos constitucionales: uno de la mayoría, otro de la minoría y otro de transacción. Esta multiplicidad de proyectos nos muestra que la tensión centralizadora-descentralizadora y la de libertades pactistas y libertad jusnaturalista se caracterizan por poseer un amplio espacio de negociación, reafirmado en la existencia de un proyecto constitucional de transacción.

El análisis de los tres proyectos constitucionales a la luz de las dos tensiones que hemos reconocido nos muestra, al contrario de lo que ha sostenido Gaxiola,[11] que no es exclusivamente la cuestión federal el punto de mayor importancia. En efecto, la cuestión federal se presenta ahora, y por vez primera, estrechamente entrelazada a las garantías constitucionales. Esta conjunción se pone de manifiesto en el dictamen del proyecto de la minoría en los siguientes términos:

> ...no sólo hemos hecho la declaración de derechos abstracta y general, que se encuentra al frente de las más Constituciones unitarias; sino que hemos

[11] F. Jorge Gaxiola, "Los tres proyectos de Constitución de 1842", en *Derechos del pueblo mexicano*, t. 1, México, Cámara de Diputados, 1969, p. 669.

declarado constitucionales y generales los más liberales principios que pudieran desearse para la firme garantía de esos derechos; y por eso también hemos establecido en términos claros y precisos la división de los poderes interiores, de suerte que éstos nunca pudieran ni confundirse, ni salir de sus facultades ordinarias.[12]

Si a la luz de esta interrelación de garantías constitucionales y federalismo analizamos el proyecto de la mayoría y de la minoría podemos notar dos diferencias fundamentales. El primer proyecto se caracteriza tanto por una concepción limitada de las garantías constitucionales, ejemplificada en el hecho que especifica y por lo tanto limita "los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad" (artículo 7), como por la aceptación de la descentralización dentro de un sistema unitario, ejemplificada en el hecho de que el ejercicio de la soberanía no es compartido, con el resultado de que la Constitución es una "Constitución Política de la República Mexicana" y que la autonomía de los departamentos es de orden esencialmente administrativo. Que la descentralización administrativa propugnada por la mayoría de los constituyentes de 1842 no tiene nada que ver con el federalismo se observa en la exposición de motivos, cuando se subraya que la federación es un "sistema político pero no una forma de gobierno", con lo cual federación significa para la mayoría de los constituyentes tan sólo descentralización administrativa.

El segundo proyecto constitucional, el de la minoría, se caracteriza por una concepción liberal de las garantías constitucionales, ilustrada por el hecho de que ellas se fundamentan en "los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales", de que "todas las leyes deben respetar y asegurar estos derechos, y la protección que se le concede es igual para todos los individuos" (artículo 4) y, finalmente, por la conjunción, como se ha dicho, entre derechos del hombre y federación. Esto queda de manifiesto porque su proyecto se denomina "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" y porque "la administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los Poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal" (artículo 24).[13]

[12] Voto particular de la minoría de la Comisión (28 de agosto de 1842), en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales..., op. cit.*, pp. 344-345.

[13] Proyecto constitucional de la minoría de la Comisión (28 de agosto de 1842), en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales..., op. cit.*, pp. 348 y 355.

Decíamos que el debate constitucional no se presenta polarizado sino más bien caracterizado por una actitud de compromiso tanto por parte de la mayoría como de la minoría, y que esta actitud está adecuadamente ilustrada en el tercer proyecto constitucional, el de transacción. Este proyecto, como se lee en su preámbulo, "contendría únicamente lo que aprobase la mayoría de los individuos de la Comisión", con el resultado de que las tres ideas fundamentales son:

> *1a.* La forma de gobierno, que es la de República Mexicana, representativa popular; *2a.* La organización política, que consiste en la distribución y división del Poder público; *3a.* Efectos de la Constitución, designando como principales, la condición de los habitantes de la República; garantías individuales; amplitud a la mayor respectiva de los Poderes generales y locales; un Poder regulador.[14]

En efecto, el proyecto constitucional definitivo es una transacción entre mayoría y minoría pues acogió la idea descentralizadora del proyecto de mayoría y la idea liberal de las garantías constitucionales de la minoría, con el resultado de proponer la organización de una república unitaria —pero no centralista— y liberal.

En el proceso histórico de refundación del federalismo, la Constitución de 1842 debe ser considerada como un proyecto capaz de ilustrar un reforzamiento de la corriente de opinión favorable a una organización política de tipo liberal y descentralizada, sin que se presente ni como una corriente homogénea, pues en su seno conviven descentralizadores y federalistas, liberales y moderados, ni tampoco como una corriente de opinión dominante, pues todavía persiste y tiene gran fuerza la corriente de opinión centralizadora y de las libertades pactistas que se expresará en la aprobación de las Bases Orgánicas en 1842-1843.

La expansión de la opción liberal y federal se acelera a partir de 1842 y culmina en 1847 por efecto de la amenaza externa, representada por la guerra contra Estados Unidos. Probablemente la desastrosa conducción de la guerra contra Estados Unidos favoreció una convergencia entre descentralizadores y federales, y entre los sostenedores de las libertades antiguas a nivel de los municipios y los liberales. Significativo en este sentido es que el Congreso extraordinario constituyente, reunido no obstante la guerra, no haya aceptado la propuesta de un puro y simple restablecimiento de la Constitución de 1824 y aprobara, en cambio,

[14] Segundo proyecto de Constitución (3 de noviembre de 1842), en *op. cit.*, pp. 370-371.

la propuesta del federalista liberal Mariano Otero de reformar la Constitución de 1824.

La voluntad de reformar la Constitución de 1824 constituye, a nuestro juicio, el acto de refundación del federalismo mexicano. De allí que el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 sea el documento que nos ilustra la definitiva conjugación entre la tendencia liberal y la federal, dando así vida a un polo liberal-federal capaz de acoger y reformular en términos nuevos una doble instancia: la centralización política, a partir de la asignación a los poderes federales de la función de garantizar la libertad política en toda la República, y el reconocimiento de la esfera política y administrativa propia de los estados. La consolidación del nuevo polo liberal-federal provocará la conformación de un polo opuesto, el centralizador-pactista, que sintetiza las instancias antiliberales y antifederales.

La conjunción de liberalismo con federalismo se observa cuando el Acta de Reformas precisa que el pacto federal de 1824 es la "única fuente legítima del Poder Supremo de la República", añadiéndose significativamente que en dicho pacto deben comprenderse de modo indisoluble los derechos del hombre y los derechos políticos, claramente especificados en los primeros cuatro artículos del Acta.[15] Se trata de una idea bastante difundida, pues los diputados de México escribían en 1846 que el nuevo orden constitucional debe organizarse "sobre las ruinas de las libertades y franquicias provinciales" y que para lograrlo se debía "reestablecer de una manera sólida el principio federativo bajo formas democráticas... y poner por este medio a la República en camino de salvación".[16]

La mejor reconstrucción histórica del momento de fundación del nuevo federalismo mexicano, la de Oñate, ha puesto en evidencia no sólo el significado del federalismo y de las garantías constitucionales, sino también la efectividad de las mismas.[17] En los seis años de vigencia del Acta de Reformas vemos que se presentan tanto a nivel del Congreso como a nivel del Poder Judicial federal numerosos casos de real o presunta inconstitucionalidad de las leyes relativas a la relación entre federación y estados así como numerosas solicitudes de amparo presentadas a dicho poder por individuos particulares.[18]

[15] *Ibid.*, pp. 468-469.

[16] Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal (1846), en *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, t. II, p. 99.

[17] Santiago Oñate, "El Acta de Reformas de 1847", en *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, t. II, pp. 111-181.

[18] *Ibid.*, pp. 133-144.

En esta reconstrucción destinada a comprender la continuidad y la discontinuidad entre el federalismo de la primera mitad del siglo y el de la segunda, hemos mostrado que su reformulación es el resultado del progresivo agotamiento del viejo federalismo, que en realidad era un confederalismo. La progresiva difusión del jusnaturalismo favoreció una reorientación en sentido liberal de las demandas políticas de los nuevos actores sociales a nivel local y regional, reorientación acelerada por la amenaza que representaba para la soberanía regional la presencia del ejército norteamericano en suelo mexicano. Estos dos elementos moldearán, de manera muy diferente de la acontecida en el periodo 1824-1842, las tensiones preexistentes entre centralización y descentralización y entre libertades pactistas y libertad jusnaturalista permitiendo a las instancias descentralizadoras y jusnaturalistas una progresiva convergencia hacia un nuevo polo: el de la libertad y el federalismo.

El triunfo del federalismo liberal

La existencia a comienzos de la década de 1850 de una tensión entre el polo federal y el polo unitario, si bien cerraba espacios de negociación preexistentes, no significaba necesariamente que la opción federalista iba a afirmarse sobre la unitaria. Esta última no era exclusivamente el reducto de la reacción o, más precisamente, de las libertades pactistas y de la centralización político-administrativa del Antiguo Régimen, sino que también había sido permeada por la cultura y las prácticas políticas liberales a fin de proyectarla hacia un horizonte favorable a una forma de gobierno de tipo unitario o centralista.

Seguramente esta descripción del clima político-cultural de la década de 1850 sea incompleta. A través de ella apuntamos hacia un hecho: la necesidad de la sociedad de dar vida a nuevos modelos políticos, culturales e institucionales vista la imposibilidad de los precedentes de garantizar la soberanía del país y la gobernabilidad del espacio mexicano. Es esta crisis la que está en la base de la reformulación de las tensiones preexistentes y de la mayor polarización de las fuerzas entre fines de la década de 1840 y fines de la de 1850.

Tradicionalmente se ha visto en la revolución de 1855 el inicio de una nueva era, sin percibir que es en verdad una continuidad en la discontinuidad. El significado original de esta revolución está contenido en el

eslogan "¡Viva la libertad, muera la tiranía!"[19] El sentido de esta frase se hace explícito en la primera proclama de los revolucionarios, en la cual califican como tiranía el gobierno de Antonio López de Santa Anna, pues "a su arbitrio dispone hoy de los destinos de nuestra patria" y como libertad, la oposición a un "gobierno indefinible" que aspira con el auxilio de España restablecer "aquella dominación nefanda".[20] Se puede así comprender que se haya podido conformar una coalición entre intereses precedentemente colocados en polos diferentes, opuesta a un régimen arbitrario que lesiona la libertad que concebían los liberales, los pactistas y las regiones soberanas, independientemente de la concepción de libertad que tuvieran federalistas, confederalistas o descentralizadores.

Lo que acontece en 1854 no es entonces ni la victoria de los liberales ni de los federalistas, sino más bien la constitución de una vasta coalición susceptible de dar vida tanto a un proyecto liberal-federal como a uno liberal-unitario. Se trata, además, de una coalición de intereses muy volátil, resultado de una actitud mediadora de la cual dan buena cuenta los dos proyectos de 1854, conocidos como Plan de Ayutla (1 de marzo de 1854) y Plan de Ayutla reformado en Acapulco (11 de marzo de 1854).[21] La casi simultaneidad de estos dos planes nos permite apreciar las diferentes posiciones en el seno de la nueva coalición, visibles tanto en los considerandos como en el articulado de dichos planes. En el primer plan se afirma que "las instituciones republicanas son las únicas que convienen al país" y "que la independencia nacional se halla amagada" mientras que en el segundo se precisa que "las instituciones liberales son las únicas que convienen al país" y "que la independencia y libertad de la nación se hallan amagadas". Se trata de disparidades altamentemente significativas, pues a diferencia del primer plan, el segundo introduce los elementos liberales, que dan significado a las garantías individuales presentes en ambos. En consecuencia, en el plan reformado se distinguen mejor los elementos descentralizadores presentes en ambos planes: dar vida a una "República, representativa y popular" y el reconocimiento de las realidades territoriales —"departamentos y territorios"— dentro de la nación, "una sola, indivisible e independiente".

[19] El eslogan aparece en la Proclama de Santa Anna a la nación (12 de agosto de 1855), en Ernesto de la Torre Villar (comp.), *Planes..., op. cit.*, vol. V, pp. 242-243.

[20] Manifiesto del general de división Juan Álvarez (27 de febrero de 1854), en De la Torre Villar, *Planes..., op. cit.*, vol. IV, p. 227.

[21] Los planes se encuentran en *op. cit.*, vol. V, pp. 228-232.

La unidad de esta coalición se esfuma rápidamente y cada grupo, una vez eliminado el viejo caudillo, recupera su propia autonomía con el resultado de que el grupo liberal y federal, el más fuerte aunque no el hegemónico, logrará dar vida a un proyecto estatal liberal y federal explicitado en la Constitución de 1857, proyecto que no cuenta inicialmente ni con el consenso de todos los liberales ni mucho menos con el de los confederalistas.

¿Qué impidió la realización del proyecto del federalismo liberal, aplazado por un decenio? Una primera respuesta debe buscarse en la misma Constitución y en las Leyes de Reforma, especialmente a partir del momento en que estas últimas fueron incorporadas a la Constitución. En efecto, en el curso del debate constitucional fue rechazada por la mayoría relativa de los constituyentes la propuesta de restaurar la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847. En cambio se procedió a la redacción de una nueva Constitución con el resultado de fragmentar la coalición de Ayutla entre confederalistas y federalistas. A ello se agregó la aprobación, por mayoría absoluta, de la Ley Juárez, que abolía los fueros de la Iglesia y el militar, y también por mayoría absoluta, la de la Ley Lerdo de Tejada, que nacionalizaba los bienes de todas las corporaciones, es decir, de las comunidades religiosas, cofradías, ayuntamientos y en general "de todo establecimiento que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida".[22] Estas medidas anticorporativas propias del liberalismo fueron inscritas en las garantías constitucionales, estableciéndose que "ninguna persona o corporación puede tener fueros ni gozar de emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley".[23]

El anticorporativismo liberal fue el elemento que reactivó la tensión entre federalistas y confederalistas, favorables estos últimos a una conciliación entre intereses corporativos no sólo de la Iglesia y de los militares sino también de las corporaciones indígenas, de los ayuntamientos y de los estados. De la misma manera, emerge de nuevo la tensión entre libertad jusnaturalista y libertades pactistas, favorables estas últimas a asignar a los militares el papel de corporación "nacional" que garantizaba las libertades pactistas en vista de que, como todavía lo consigna el Plan de Ayutla, el ejército es "el defensor de la independencia y el apo-

[22] Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 423.

[23] Artículo 13, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 608.

yo del orden"; por lo tanto, el gobierno se obliga a "conservarlo y atenderlo cual demanda su noble instituto".

El nuevo federalismo de los constituyentes de 1857 no se expresa exclusivamente en principios, sino también en la aplicación de los mismos a la realidad concreta. Ellos comprenden muy bien no sólo las funciones, sino también, lo más importante, los límites del poder federal liberal. De allí que no sólo hayan abolido el fuero militar, que pondría fin a su condición de cuasi-poder, transformando el ejército en una institución subordinada al poder constitucional, sino que también hayan rechazado asignar recursos a las comandancias generales y principales de la República, argumentando que eran un "constante amago a las instituciones de los pueblos y a la independencia de las autoridades civiles que los gobiernan".[24] De esta forma el ejército no podía ser un poder separado del Estado, ni tampoco el brazo armado del poder federal que lesionara la soberanía de los estados. Paralelamente, los constituyentes supieron especificar que el poder federal debía tener una esfera propia e independiente de la de los estados, ilustrada en la ley contra los bienes de todas las corporaciones y la nacionalización de los mismos, que llevó a la apropiación de estos recursos por parte del poder federal independientemente de donde estuvieran situados estos bienes. Esta última decisión representa la primera formulación de la autonomía financiera del poder federal.

El significado reformador del componente liberal y federal del movimiento de Ayutla está claramente expresado en el manifiesto que el Congreso constituyente unánimemente aprobó al concluir sus trabajos. El manifiesto expresa con gran claridad los fundamentos esenciales de la Constitución y del proyecto reformador para dar vida al "orden constitucional" republicano fundado en las garantías individuales, en el contrato social jusnaturalista, en el federalismo y en la representación. El manifiesto de los constituyentes pone en evidencia el significado que ellos atribuyen a la conjunción entre liberalismo y federalismo al explicitar que el Congreso partió de la premisa "de reconocer como preexistentes los estados libres y soberanos" y "proclamó sus libertades locales", es decir, procedió a reconocer la tradición y la reorientó con el fin de que "el ejercicio de la soberanía", hiciera "duradero el reinado de la libertad" a través de la asignación a los estados del papel de "celosos defensores" de la misma. El federalismo es presentado como una ade-

[24] Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 190-191.

cuación de la libertad a una "población diseminada en un vasto territorio; a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades", con el fin de que a través del pacto federal se extendiera "la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades", reforzando así el polo de la libertad para contener los excesos del poder federal y de los estados.[25]

El federalismo liberal, cuyos antecedentes se remontan a la década de 1840, se presenta así como una reelaboración de los principios formulados en esos años y, a la vez, supera las ambigüedades todavía presentes en el decenio de 1850. A fines de esta década, se ha completado la reelaboración de los principios federales gracias a la reorganización en un todo de los diferentes elementos provenientes de la tradición confederal y de la descentralizadora a través de una ruptura formal de dichas tradiciones con las libertades pactistas y su conexión con las garantías liberales. Estas últimas, al precisar las funciones y los límites del poder, favorecen la reorientación de la soberanía de los estados, concebida inicialmente como absoluta, hacia un pacto federal capaz de definir en términos liberales la función y los límites de la soberanía de los estados. De allí que las garantías inscritas en la Constitución encuentren su instrumento de defensa en el Poder Judicial de la federación, explícitamente sancionado a través de la promulgación de la ley orgánica de justicia de 1855. El nacimiento de la justicia federal subraya que el todo —la federación— es superior a las partes —los estados—, en cuanto garante de los derechos del hombre y del ciudadano.

El federalismo liberal se afianza como una nueva forma de gobierno a través de un proceso cuyo punto de partida es el reconocimiento de que los estados no sólo son soberanos, sino también titulares de libertad. La reorganización y asignación a las libertades preexistentes de un contenido de igualdad, que las hace válidas para todos y generales para los estados, conforma la esfera de la justicia federal, asigna a la federación el papel de garante de los derechos del hombre y del ciudadano y, en consecuencia, delimita y precisa la soberanía de los estados. La reformulación de la soberanía de los estados sustentada en los principios liberales delimita y precisa, a su vez, la soberanía de la federación, evitando que pueda, a través de su papel de garante de los derechos del hombre y del ciudadano, asumir una connotación de fuerza ilegítima

[25] El Congreso constituyente a la nación (5 de febrero de 1857), en De la Torre Villar, *Planes...*, *op. cit.*, vol. IV, pp. 10-11.

que altere la colaboración que debe darse entre las dos esferas de poder. Entonces, en el equilibrio entre poder y libertad y entre federación y estados debe verse la novedad contenida en el federalismo liberal de fines de la década de 1850.

La definición del proyecto federal y liberal en 1857 se llevó a cabo, como hemos visto, en oposición tanto a la tendencia centralizadora como a las tendencias descentralizadoras y pactistas, capaces todas, por la fuerza que todavía poseían en el país, de ligar los numerosos intereses que se sentían afectados por el proyecto liberal y federal. De allí la fuerte oposición de la Iglesia, de la corporación militar, de los confederalistas sólidamente implantados en los ayuntamientos y de los liberales favorables a una organización unitaria. Todos ellos favorecieron la formación de una nueva coalición de fuerzas capaz de reagrupar los intereses de los sectores altos y bajos de la sociedad mexicana, y que no es posible caracterizar, como se ha hecho hasta ahora, como un movimiento conservador sino más bien como un movimiento favorable al "regreso a las tradiciones coloniales", al Antiguo Régimen.[26] La fuerza de esta coalición logró retardar la efectividad del proyecto federal y liberal por una década a través de la guerra civil y de la intervención extranjera.

En los 10 años transcurridos entre 1858 y 1867 los liberales federalistas tuvieron no sólo que luchar militarmente sino también, y sobre todo, tratar de expandir el consenso social y político hacia el proyecto constitucionalista. Indudablemente contaron con algunas ventajas. Una de ellas era que el movimiento terminal del Antiguo Régimen no poseía, como hemos dicho, un proyecto alternativo que no fuera —como se puede leer en el Plan de Tacubaya y en todos los manifiestos y proclamas del periodo 1858-1861— la simple abolición de la Constitución de 1857. De allí que cuando el movimiento antiliberal y antifederal tuvo que expresarse en un proyecto, exclusivamente planteó "el orden jerárquico de la autoridad".[27] Posiblemente en el planteamiento de un restablecimiento del orden jerárquico se encuentra el germen de la progresiva disociación entre los sectores altos y bajos presentes dentro del vasto movimiento antiliberal y antifederal de 1858.

El movimiento comunalista que poseía una gran fuerza en los ayun-

[26] Richard Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876, A Study in Liberal Nation-building*, Austin, University of Texas, 1979, p. 27.

[27] Manifiesto de Miguel Miramón (12 de julio de 1859), en De la Torre Villar, *Planes...*, *op. cit.*, vol. IV, p. 78.

tamientos desempeño un papel importante en esta disociación de intereses. Desde comienzos del siglo XIX, pueblos y ayuntamientos se habían caracterizado por una fuerte oposición a los principios de jerarquización de origen colonial, favoreciendo así, a partir de la década de 1840, la progresiva aceptación de las ideas liberales de contenido municipalista.[28] Por su parte, los sectores altos de la sociedad favorables a una restauración del principio jerárquico una vez que se precisó la opción imperial, se escindieron entre imperiales y republicanos, permitiendo a estos últimos reconciliarse con los federalistas liberales.

La oposición al Imperio de Maximiliano de los sectores altos republicanos y del movimiento comunalista y republicano expandió el consenso hacia el movimiento del federalismo liberal, favoreciendo una significativa reorientación del mismo. Esta reorientación nace en los campos de batalla y terminará por reforzar la connotación del federalismo liberal como un movimiento republicano y por añadirle un contenido nuevo, el de movimiento nacional pero no nacionalista. A partir de la década de 1860, federalismo, liberalismo, república y nación se convierten en sinónimos.

El ajuste del proyecto constitucional de 1857 lo notamos en el periodo 1859-1861, durante el cual son reescritas algunas de las precedentes disposiciones legislativas. Las más significativas son las relativas a los bienes de las corporaciones, que se transforman en bienes nacionales; la abolición de la connotación de corporación dada inicialmente al ayuntamiento a través del reconocimiento de la propiedad municipal sobre las tierras concedidas en usufructo a sus vecinos; la aceptación de la categoría del ciudadano armado a través del "perfeccionamiento de la institución de la Guardia Nacional en el distrito" (1861) en cuanto instrumento de defensa de la libertad municipal, y finalmente, el apoyo que la federación debe dar a los estados "en todo aquello que de alguna manera conduzca a mejorar su situación" con el objetivo de "estrechar

[28] Sobre el comunalismo véase Andrés Lira González, "Idea y realidad en la formación constitucional del Municipio", en Brigitte Bohem de Lameiras (coord.), *El municipio en méxico*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987, especialmente pp. 63-64; Florencia Mallon, "Peasants and State Formation in Nineteenth Century. Mexico: Morelos, 1848-1858", *Political Power and Social Theory*, v. 7, 1988, pp. 1-54; Guy P.C. Thompson, "Movilización conservadora, insurrección liberal y rebeliones indígenas en la sierra norte de Puebla, 1854-1876", en Antonio Annino y Marcello Carmagnani (comps.), *America Latina: dallo Stato colonuale allo Stato nazione*, vol. II, Milán, Franco Angeli, 1987, pp. 592-614, y Alicia Hernández Chávez, "La Guardia Nacional y la movilización política de los pueblos", en Jaime E. Rodríguez O. (comp.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, 1992, pp. 207-226 y especialmente su libro *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 43-80.

así los vínculos de unión que deben existir entre las localidades y el centro de la República".[29]

Es significativo apuntar que una vez derrotado el Imperio estas disposiciones fueron reafirmadas y reformuladas con mayor precisión. Incluso antes de que se reuniera el Congreso, el gobierno aprobó un decreto según el cual se reconocía la autonomía financiera de los ayuntamientos.[30] Todas estas medidas son concebidas para hacer efectivo el "pensamiento de la reforma social", según la concepción liberal de la época, favoreciendo el acercamiento del Estado constitucional a las demandas de los nuevos actores sociales y políticos regionales y nacionales que, en última instancia, reforzaban el federalismo, "principio político [que] ha sido la bandera de México".[31]

Si reflexionamos un momento sobre los cambios introducidos en el proyecto liberal-federal entre la década de 1850 y de 1860 podemos percibir que se caracterizó inicialmente por ser un proyecto de un componente significativo y nuevo de la sociedad política mexicana. Era un componente deseoso de abrir la estructura política al mérito y al talento, no al nacimiento y a la casta, a través de una canalización de las lealtades individuales al estado secular que corroyeran progresivamente las fuentes de lealtades intermedias como la Iglesia, el fuero militar, el cacique local y las economías semiautónomas que impedían la creación de una conciencia nacional.[32] En el decenio siguiente, los planteamientos originales se expandieron con la incorporación de las reivindicaciones populares nacidas de los ayuntamientos y de los estados, dando así al proyecto federal y liberal una dimensión político-social nueva que minimizó sus sesgos elitistas y sobre todo voluntaristas que presentaba originariamente.[33]

[29] Manifiesto de Juárez á la nación (7 de julio de 1859), Comunicaciones del ministro (7 de julio y 4 de diciembre de 1860) y Manifiesto del gobierno (18 de julio de 1861), en De la Torre Villar, *Planes..., op. cit.*, vol. IV, pp. 70-75, 80-92 y 132-134.

[30] Guillermo Prieto, *Lecciones de historia patria*, México, Secretaría de Fomento, 1891, p. 452.

[31] Manifiesto del Congreso de la nación (9 de mayo de 1862), en De la Torre Villar, *Planes..., op. cit.*, vol. VI, pp. 140-141.

[32] Sinkin, *The Mexican Reform..., op. cit.*, p. 54.

[33] Guy P.C. Thompson, "Popular Aspects in Liberalism in Mexico, 1848-1888", *Bulletin of Latin American Research*, núm. 3, 1991, p. 287.

La evolución del federalismo liberal

El principio del federalismo que encontramos en 1867, momento de su activación, es el resultado del pacto federal refundado en 1857 y de su reformulación en el curso del periodo 1858-1867. El principio federal se caracteriza por establecer la existencia de dos esferas autónomas, la de la federación y la de los estados, unidas en un pacto que las lleva a la colaboración. Esta colaboración se basa en el hecho de que las garantías constitucionales, comunes a toda la nación, están depositadas en la federación en la cual se deposita además la propiedad eminente de los recursos, incluidos la propiedad nacionalizada a las corporaciones eclesiásticas, los bienes sin propietario y la riqueza del subsuelo, garantizando así a la federación una esfera propia y no simplemente delegada por parte del poder de los estados. La autonomía de la federación está condicionada por la esfera de los estados que no sólo conservan los poderes no depositados en manos de la federación, definidos como poderes residuales, sino que comparten además algunos de los poderes de la federación —justicia, hacienda, policía y educación—, empujando así a ésta y a los estados a desarrollar mecanismos de colaboración y de concertación.

El principio federal se caracteriza entonces por tener una fuerte connotación histórica, y cuenta además, gracias a la posibilidad de desarrollar mecanismos de colaboración entre federación y estados, con un fuerte potencial de transformación. Esta connotación es subrayada por el hecho de que tanto la esfera federal como la de los estados operan directamente sobre el pueblo, con el resultado de que si cada ciudadano es sujeto de dos gobiernos y ninguno de ellos se subordina al otro, se genera un movimiento que favorece un proceso constante de colaboración entre la federación y los estados. De la fuerza de la dimensión diacrónica y evolutiva en el funcionamiento del federalismo liberal estuvieron bastante conscientes los mismos actores políticos de la época. Uno de ellos, Castillo Velasco , hablando de la soberanía de los estados reconocida en la Constitución (artículo 109), sostiene que es el resultado de lo "que había sido antes, mientras los Estados ejercieron su soberanía; de modo que más bien es este artículo constitucional el reconocimiento de un hecho, que un verdadero precepto para el futuro".[34]

[34] José M. del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Librería de Juan Valdés, 1888, p. 236.

Estas consideraciones nos llevan a un análisis de la evolución del federalismo que dé la debida importancia tanto a los elementos condicionantes (los relativos a la economía y a la sociedad) como a los elementos internos (los relativos a las instituciones, la política y la cultura política) que, para simplificar nuestro examen, podemos compactar en tres dimensiones: la político-institucional, la político-financiera y la político-social. A la luz de estas tres dimensiones trataremos de ilustrar la capacidad del federalismo de ir incorporando o rechazando nuevos contenidos sin destruir el principio federal.

Hemos optado por este tipo de análisis con el fin de reordenar los elementos a nuestra disposición, en ausencia de una verdadera historiografía sobre este tema. De este esfuerzo de reorganización se desprende que también para el estudio histórico del federalismo sea válida la idea de Cosío Villegas según la cual "los mejores límites temporales de la Historia Moderna de México son los años de 1867 y 1911".[35] Dentro de este largo periodo, la información disponible sobre el federalismo nos indica, tal como llegó a ver Cosío Villegas, que hay una fuerte continuidad entre la República restaurada y el primer periodo de la llamada dictadura porfirista (1876-1890), a la cual sigue una fase de continuidad en la discontinuidad que abarca el periodo terminal del porfiriato (1890-1911). De allí que nuestro análisis trate de ilustrar la evolución del federalismo liberal articulándolo con las dos tendencias básicas, la primera que hemos caracterizado como del federalismo de compromiso (1867-1890) y la segunda que llamamos del federalismo conciliatorio (1890-1911), tratando obviamente de establecer la transición de estas dos fases del federalismo liberal.

El federalismo de compromiso

Ya hemos dicho que la construcción del federalismo a partir de 1867 debía dar la debida importancia al hecho de que mientras las realidades de los estados preexisten, el poder federal, no obstante tener un conjunto de facultades claramente especificadas por la Constitución, no existe más que en el papel y debe, por lo tanto, afirmarse dando vida a un conjunto de estructuras capaces de implementar el dictado constitucional. En otras palabras, el punto de partida del Estado federal y liberal era

[35] Daniel Cosío Villegas, "Primera llamada general", *Historia moderna de México. La República restaurada*, vol. I, México, Hermes, 1958, pp. 11-30.

la organización de sus tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que no obstante su gran fuerza institucional poseen un muy bajo poder efectivo, real. Los poderes federales tratarán, en primera instancia, de afirmar su existencia y, en segunda hacer coincidir su esfera de poder teórico con su poder real a fin de dar vida a una tensión creadora con los estados.

La rapidez con la que los estados elaboraron sus constituciones en la década de 1860 nos indica el interés de los mismos en preservar su soberanía y defender sus poderes residuales, los no inscritos en el pacto federal, así como la necesidad de aceptar nuevas reglas de juego: la ausencia de diformidad institucional respecto de la Constitución y, por lo tanto, la institucionalización de sus poderes. En otro estudio hemos tenido ocasión de ilustrar cómo este proceso de institucionalización a nivel de los estados favoreció, gracias a la rapidez con que se actuó, la preservación de las formas de participación política preexistentes, caracterizadas, especialmente en los estados del centro-norte del país, por sistemas electorales de tipo directo, mientras el sistema electoral federal estableció uno de tipo indirecto de primer grado.[36] Además, muchos estados, nuevamente los del centro y el norte, dieron un espacio no sólo administrativo sino también político a los ayuntamientos, con el resultado de que en algunos de ellos se institucionalizó lo que en sus constituciones aparece como "poder municipal", que garantizaba en algunos estados, la elección directa de sus autoridades municipales y de las autoridades de distrito (jefe político), mientras en otros se controló la autonomía municipal a través del nombramiento por parte del Poder Ejecutivo del estado de la autoridad del distrito.

Detrás de la similitud en la forma de gobierno de la federación y de los estados se esconden, entonces, notables diferencias a nivel de las prácticas políticas, que se reflejarán en la elección del presidente de la República, de los diputados al Congreso de la Unión y de los magistrados de la Suprema Corte. Muchos autores han puesto en evidencia cómo a lo largo de todo este periodo, y no obstante todas las declaraciones de principio, se asiste a una suerte de intervención electoral tanto por parte del poder federal como de los poderes estatales.[37] Esta llamada intervención electoral más que una práctica política indebida nos

[36] Carmagnani, "Del territorio a la región...", *op. cit.*, pp. 234-236.

[37] Ricardo García Granados, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México*, México, Tipografía Económica, 1906, p. 45, y Lawrence Ballard Perry, *Juarez and Diaz. Machine Politics in Mexico*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1978.

parece el indicador de la voluntad tanto de la federación como de los estados de hacer oír su voz en la elección del presidente, del Congreso de la Unión (que hasta 1874 es unicameral), y de la Suprema Corte que, como el Congreso, es elegida por sufragio indirecto de primer grado. La intervención electoral no se produce, como podría imaginarse hoy en día, en la falsificación del voto sino en el momento que precede a la elección, y más específicamente en la selección de los candidatos y en el momento en que los ciudadanos eligen a los electores encargados de nombrar al presidente, los diputados y los magistrados.

En función de estas prácticas políticas las autoridades federales utilizarán todos los medios a su disposición para que los candidatos a las diputaciones y a la Suprema Corte de Justicia sean personas influibles por la presidencia de la República, mientras las autoridades estatales harán todos los esfuerzos posibles para que los candidatos a dichos cargos de elección sean personas capaces de defender los intereses de su estado. El patrocinio con que un candidato puede contar por parte de la federación o de su estado es de la mayor importancia, pues sin él no será capaz de dar vida al club electoral que deberá encontrar todos los medios, incluso la corrupción, para influir en las mesas electorales y en los electores, nombrados éstos en proporción de uno por cada 500 ciudadanos. En este complejo juego, del cual desconocemos todos los mecanismos por ausencia de estudios sobre las elecciones, si bien el gobierno logrará obtener a lo largo de la elección un mayor número de diputados, no por ello los elegidos a partir de la intervención electoral paralela, que acontece en los estados, quedan excluidos del Congreso y de la Suprema Corte.

La interacción de las prácticas electorales de la federación con los estados es ilustrable en la composición del V Congreso en el cual, a partir de las votaciones uninominales, son reconocibles por lo menos tres facciones: la juarista, que controla entre 46 y 54% de la Cámara; la oposición, que controla entre 24 y 30% de la misma, y los independientes, que representan entre 16 y 30% de los diputados. Si a ello agregamos que el componente juarista, gobiernista, se presenta a su vez dividido en dos grupos, el del presidente Juárez propiamente, y el del ministro del Interior Lerdo de Tejada, podemos formarnos una idea de la importancia que tienen tanto la oposición como los independientes en la aprobación de las leyes.[38] Los mismos presidentes de la República de

[38] Perry, *Juarez and Diaz...*, *op. cit.*, pp. 406-410.

este periodo, Juárez, Lerdo de Tejada, Díaz y González, fueron elegidos por la mayoría relativa de los electores, gracias al apoyo de los gobernadores y de los notables de los diferentes estados, con el resultado de que su designación tuvo que ser aprobada por el Congreso.

La posibilidad de los intereses de los estados de verse representados en los máximos poderes de la federación nos ayuda a entender cómo la tensión entre federación y estados no llegó nunca a transformarse en un verdadero conflicto. La colaboración entre federación y estados fue también posible por el acuerdo tácito alcanzado a nivel del Congreso, pues durante sus periodos de sesiones cuando cualquier proyecto de ley podía en alguna forma lesionar los intereses de uno o más estados se recurría al voto "por diputación", es decir, los diputados no actuaban como "representantes de la nación" votando uninominalmente, sino como representantes colectivos de los estados, correspondiendo por lo tanto un voto a cada estado.

El voto "por diputación", que había sido considerado durante la fase constituyente en el curso de la discusión sobre el sistema bicameral o unicameral, constituye una prueba de la voluntad de compromiso por parte de la clase política, que sin modificar la esencia de la Constitución permitió a nivel de la Cámara de Diputados la posibilidad de un entendimiento entre federación y estados y favoreció, al mismo tiempo, que los estados pudieran desarrollar políticas de coalición sin caer necesariamente en el seccionalismo, es decir, en la formación de un bloque de estados para la defensa de ciertos intereses. El seccionalismo era, además, expresamente prohibido por el pacto federal (artículo 111, fracción I). El voto "por diputación", mecanismo legislativo que hizo posible la política civilizada, o sea, la que excluía el recurso a la fuerza y, por lo tanto, a la insurrección, encuentra su fundamento institucional en la diputación permanente que operaba durante los recesos del Congreso de la Unión y que estaba compuesta por "un diputado por cada estado y territorio" (artículo 73), lo que permitía la representación equitativa de los intereses de los estados durante el receso del Congreso.[39]

El desarrollo de estas prácticas políticas de carácter electoral y parlamentario favoreció una progresiva convergencia entre federación y estados cuyo resultado institucional fue la transformación del Congreso unicameral en bicameral, con la creación del Senado. No está de más recordar que la creación del Senado, discutida durante el Congreso de

[39] Del Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, pp. 121 y ss.

1857, había sido rechazada por los constituyentes, y que la propuesta adelantada en 1867 de que conjuntamente con la elección del Congreso se procediera a votar el plebiscito propuesto por el gobierno para que se reformara la Constitución introduciendo el Senado y ampliando las competencias del Poder Ejecutivo, había encontrado una oposición fortísima con el resultado de que el gobierno tuvo que sobreseer su iniciativa.[40]

La creación del Senado fue así el resultado de un amplio debate en el Congreso de la Unión y en la prensa en el curso del cual se insistió sobre "la conveniencia y necesidad de formar con el Senado un cuerpo que represente directamente los intereses de los estados; no considerando la Cámara de Diputados sino la representación de la población, y en que los estados sean representados con estricta igualdad, lo que no puede verificarse en una sola cámara, en la cual unos estados tienen mayor número de diputados que otros", superándose así el supuesto de que "en determinados casos se practiquen las votaciones por diputaciones y no por votos individuales", lo que ha sido "motivo de intrigas y combinaciones numéricas".[41]

La reforma constitucional que dio vida al Senado ilustra suficientemente bien cómo partiendo del principio federal podían desarrollarse prácticas políticas de compromiso entre federación y estados, lo que permitía que la tensión existente no desembocara en una crisis política e institucional y diera en cambio vida a una sucesiva institucionalización de las prácticas políticas nacidas de los silencios presentes en la Constitución. En efecto, al Senado, en cuanto cuerpo estatal capaz de representar los intereses de los estados, se le asignó la función de resolver los frecuentes conflictos entre el Ejecutivo federal y los estados, "y que podían dar lugar a ciertas invasiones de poder por parte del Ejecutivo o a extralimitaciones en el ejercicio del Legislativo".[42] La reforma constitucional reguló "la situación verdaderamente peligrosa en que se hallaron algunos estados y en que todos podrían encontrarse a causa de que hayan desaparecido los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, o porque surja alguna cuestión política entre los poderes particulares de un

[40] Convocatoria (14 de agosto de 1867), en Humberto Iriart Urdanivia (comp.), *Documetos básicos de la Reforma*, vol. IV, México, Federación Editorial Mexicana, 1982, pp. 84-89.

[41] Del Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, p. 121. Véase también Jaime del Arenal Fenochio, "El Senado durante la segunda República federal", en *El Senado mexicano*, vol. II, México, Senado de la República, 1987, pp. 11-96 y especialmente pp. 79-93.

[42] Del Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, p. 123.

Estado que interrumpa el orden constitucional u obligue a alguno de los poderes a ocurrir al Senado" a través de la posibilidad de los estados de ocurrir al Senado evitando así "un conflicto de armas".[43] El Senado nombrará entonces "un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado", cuyo nombramiento "se hará por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado" (artículo 72, fracciones v y vi).

La reforma constitucional que transformó el Poder Legislativo en bicameral permitió la progresiva reconducción de los diputados al espíritu constitucional: ser representantes de la nación. A partir de 1874, la diputación permanente deja de estar integrada por representantes de los estados y de los territorios para ser compuesta de 29 miembros —15 diputados y 14 senadores—, "nombrados por sus respectivas Cámaras" (artículo 73), y empieza a expandirse el voto uninominal y a restringirse el voto por "diputación", que quedó en la práctica limitado a la aprobación del presupuesto.

Si bien la nueva institucionalización incrementó la interrelación de la federación con los estados, en la práctica favoreció más al poder federal creando la posibilidad de que este último, y en especial el Ejecutivo federal, pudiera reforzar su presencia en la lucha política dentro de los estados, amenazando, aunque en la realidad no lo hiciera, con una intervención federal. Esta amenaza de intervención no era irreal porque el poder federal podía contar no tanto con la fuerza armada que le obedecía sino más bien aliarse con las facciones disidentes al poder estatal existentes en las regiones.

La expansión del poder federal y, en especial, del Ejecutivo, generó una fuerte tensión con los estados con consecuencias significativas tanto a nivel del Congreso y de las fuerzas armadas como a nivel de los municipios, que veían reducida su esfera de acción. La oposición fue capitalizada por la facción porfirista existente a nivel nacional para plantear dos reivindicaciones: la primera, que para limitar el Poder Ejecutivo federal y el de los estados debía reformarse la Constitución de tal modo

[43] *Ibid.*, p. 157. Sobre las tensiones entre federación y estados es, en ausencia de estudios, ilustrativa la opinión del diputado José Fernández, quien en 1873 presentó un "Cuadro sinóptico de las perturbaciones del orden constitucional en los estados" del cual se desprenden seis "casos de perturbación", a saber: la invasión exterior, la invasión interior (la que acontece en los estados), la sublevación dentro del mismo estado, el conflicto entre los poderes del propio estado, las violencias ejercidas por la federación en el estado y la falta absoluta y simultánea de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado. En Manuel González Oropeza, "El Senado, 1875-9185", en *El Senado mexicano...*, *op. cit.*, vol. III, pp. 93-94.

que acogiera el principio de la no reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, y la segunda, que se reformara la Constitución garantizándose la independencia de los municipios.[44]

A través de estas demandas (de las cuales sólo la primera relativa a la no reelección del presidente y de los gobernadores fue inscrita en la Constitución, mientras la segunda, la relativa a la autonomía municipal, se tradujo en un simple acto administrativo que reconoció los propios y los arbitrios municipales) se deseaba reforzar el principio de no intervención electoral a nivel federal, de los estados y de los municipios, pues eran estos últimos, como lo había establecido la ley electoral, los encargados de organizar la participación electoral y dar origen a los electores.[45] El contexto institucional precedente había dado origen a la creación de un partido del presidente a nivel federal y de un partido de los gobernadores dentro de los estados que, si bien había evitado la posibilidad de una intervención federal en los estados, se había traducido en un reforzamiento del poder personal del presidente y de los gobernadores y, por lo tanto, en una exclusión de numerosos intereses notables y municipales de las contiendas electorales y políticas.[46]

El remedio buscado para reequilibrar el poder federal con el poder de los estados se reveló muy pronto de escasa eficacia, porque a través del principio de no reelección las luchas faccionales internas de los estados, que anteriormente habían sido condicionadas por la interacción política del presidente con cada gobernador, terminaron por explotar. El resultado de la no reelección fue que entre 1878 y 1887 las luchas faccionales en la federación y sobre todo en los estados se desataron, provocando la presentación al Senado de peticiones por parte de seis estados en que se pedía que se declarara la desaparición de poderes y se nombrara un gobernador interino.[47] Los efectos del principio de no reelección a nivel de los estados fue así desestabilizante de los equilibrios políticos, pues de las seis solicitudes presentadas ante el Senado sólo una, la de Puebla, presentada en 1878, fue rechazada por improcedente mientras todas las demás —Colima (1879), Jalisco (1882), Coahuila

[44] Plan de Tuxtepec (1º de enero de 1876), en De la Torre Villar, *Planes..., op. cit.*, vol. VI, pp. 210-211.

[45] *El municipio mexicano*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, p. 113.

[46] Reforma constitucional (5 de mayo de 1878), en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales..., op. cit.*, p. 705.

[47] Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, pp. 57-63.

(1884), Nuevo León (1885) y Tabasco (1887)— fueron aprobadas y nombrado, como disponía la Constitución, un gobernador interino. Muchos de estos gobernadores interinos, como fue el caso del general Bernardo Reyes en Nuevo León, favorecieron una reorganización pacificadora de las luchas faccionales internas de los estados, lo que les garantizó, una vez derogado el principio de no reelección en 1887, la organización de un poder propio sólidamente vinculado con el poder federal.

El principio de no reelección lejos de aparecer como un mecanismo constitucional reequilibrador entre federación y estados, sirvió para que la federación lograra, a través de la intervención y el nombramiento de gobernadores interinos, completar su esfera de competencia, generar una convergencia entre los intereses políticos de los estados y los de la federación, y dar efectividad a la función del Senado en cuanto garante no sólo de los intereses estatales sino también de los de la unión. En esta forma la federación comienza a presentarse como una esfera de poder superior al de los estados con el resultado de dar vida a una coalición de intereses entre el Ejecutivo federal y el de los estados orientada tanto a reforzar el poder político de Porfirio Díaz como a impedir, como había acontecido entre 1878 y 1887, la constante intervención de la federación. Esta ulterior convergencia desembocó en una nueva reforma constitucional, la de 1887, según la cual tanto el presidente como los gobernadores podían ser reelegidos lo que originará una significativa reorientación del federalismo liberal haciéndolo transitar desde su fase de compromiso a su fase de conciliación.[48]

La tensión entre federación y estados se caracteriza por poseer una segunda vertiente de tipo político-financiero que expande, por así decir, la que se da a nivel político-institucional, conformando una serie de nuevas prácticas de compromiso que reforzarán la política civilizada inaugurada en 1867. La tensión a nivel político-financiero encuentra su origen en la aprobación de los presupuestos federales por parte del Congreso y se manifiesta con fuerza ya en la aprobación del presupuesto de 1857, entre 1861-1863, para repuntar con mayor vigor a partir de 1867. Esta tensión tiñe al mismo tiempo tanto las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo federal como entre la federación y los estados representados en el Congreso, y deriva del hecho de que el control que

[48] Reforma constitucional (21 de octubre de 1887), en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 708-709.

constitucionalmente podía ejercer el Congreso sobre el presupuesto federal se limitaba exclusivamente a decretar, según la Constitución de 1857, las contribuciones para cubrir los gastos y al examen del presupuesto ejercido en el año precedente, pero no tenía injerencia en la definición del gasto público (artículos 68 y 69).

La tensión político-financiera está además fuertemente influida, como acontecía a nivel político-institucional, por la preexistente soberanía de los estados según la cual ellos eran los titulares de todas las rentas e impuestos. Al suscribirse el pacto federal de 1857, habían cedido a la federación exclusivamente los derechos sobre la importación y exportación de mercaderías (artículo 112, fracción I) y las rentas de servicio derivadas de la acuñación y del papel sellado (artículo 111, fracción III), y se comprometían a abolir "las alcabalas y aduanas interiores en toda la República" (artículo 124).

Como puede verse, la raíz de la tensión político-financiera entre federación y estados es entonces doble: por una parte influye en recursos de los estados susceptibles de ser apropiados por la federación de los cuales uno, la eliminación de las alcabalas y de las aduanas interiores, era potencial, y, por otra parte, incide en la utilización de los recursos por parte del poder federal que por ser en buena medida recursos originados en los estados, éstos deseaban hacer sentir su voz. Esta doble tensión surgía cada año en ocasión de la discusión del presupuesto, oportunidad en la cual, como puede verse en los debates del Congreso y en los dictámenes de la Comisión de Presupuesto, los estados, fuertes gracias al voto por "diputación " y al hecho de que la aprobación de las contribuciones y del presupuesto ejercido el año precedente requería la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes (artículo 70, fracción VIII), negociaban con gran vigor para obtener concesiones por parte del gobierno federal y para expandir el periodo de sesiones del Congreso y, por lo tanto, su poder. Si a ellos agregamos la práctica de los estados de apropiarse de impuestos federales, muchas veces denunciada por los ministros de Hacienda del periodo 1867-1874, y en especial por el ministro Matías Romero, podemos comprender cómo la tensión financiera podía incidir negativamente sobre el naciente federalismo destruyendo las prácticas políticas de compromiso que se habían desarrollado a partir de la dimensión político-institucional. El gobierno federal, por su parte, trata de condicionar al Congreso y a los estados a través de la no despreciable amenaza de solicitar finalmente la abolición de las alcabalas, que eran, como sabemos, la

principal fuente de recursos para los gobiernos estatales. El gobierno usa esta amenaza en 1871, logrando la aprobación de una reforma constitucional que abolía las alcabalas y aduanas interiores a partir del 1 de enero de 1872, reforma que fue abrogada el año siguiente.[49]

La tensión político-financiera que amenazaba el orden federal fue resuelta con la reforma constitucional de 1874, que estableció que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél".[50] De esta forma notamos una reorientación de la vieja práctica caracterizada por el gran riesgo de conflictos entre federación y estados, y entre Ejecutivo y Congreso, a favor de una práctica política de buscar en cada presupuesto los elementos de compromiso entre los diferentes intereses y entre los de la federación y los estados. A partir de fines del decenio de 1870 el presupuesto, sin dejar de ser, como acontece en todos los regímenes liberales, un motivo de alta discusión política, ha dejado de representar un elemento de conflicto gracias al hecho de que en su votación sigue dominando la práctica del voto por diputación y no el voto individual. En este caso, en ausencia de una participación del Senado en la aprobación del presupuesto, los intereses de los estados son representados por las prácticas de compromiso propias del voto por diputación.

La nueva normativa constitucional relativa al presupuesto lejos de resolver la tensión entre la federación y los estados a nivel de los recursos contribuyó a una reorientación de la misma en la década de 1880. En efecto, quedaba siempre vigente el principio de que los estados debían abolir las aduanas interiores con el fin de eliminar los obstáculos a la circulación nacional de los bienes y favorecer la formación de un mercado único, nacional. El argumento en discusión no era tanto el principio liberal de la libre circulación de las mercaderías, sobre el cual todos concordaban, sino más bien los efectos negativos que dicha liberación tendría sobre los recursos de los estados, que en caso de disminuir, harían depender a los estados de la merced y de la caridad de la federación.

La tensión en torno a los recursos volvió a aflorar en 1880, cuando la federación, para hacer frente a la crisis fiscal, introdujo nuevos impuestos que afectaban las manufacturas nacionales y extranjeras. Cono-

[49] *Ibid.*, p. 697.

[50] Reforma constitucional (13 de noviembre de 1874), *op. cit.*, p. 702.

ciendo bien la resistencia que estos nuevos impuestos federales habrían generado por el hecho de que podían ser declarados inconstitucionales en cuanto afectaban los poderes residuales que pertenecían a los estados, el gobierno federal trató de implementarlos gradualmente entre 1880 y 1884 sin que por ello pasaran inadvertidos.[51] Los nuevos impuestos federales desataron una fuerte oposición tanto a nivel de los intereses económicos afectados como a nivel de los intereses de los estados, que veían en los nuevos impuestos un atentado a su autonomía financiera. El Ejecutivo federal trató de contener y liquidar la oposición de los estados resucitando la vieja amenaza: abolir las alcabalas y aduanas interiores. Que se trataba de una amenaza lo ilustra la convocatoria que hace el secretario de Hacienda en 1883 de una conferencia de representantes de los estados con el fin de discutir cómo abolir las alcabalas internas. Durante la conferencia los representantes de los estados propusieron una fórmula de compromiso, acogida en la reforma constitucional de 1884 que estableció que las alcabalas serían abolidas a partir del 1 de diciembre de 1886, logrando así el poder federal desmovilizar a la oposición política que en nombre de la "soberanía natural de los estados" se había formado contra los nuevos impuestos federales, los cuales empezaron a dar los rendimientos que esperaba el gobierno.[52] El compromiso alcanzado en 1884 fue perfeccionado en 1886 cuando a través de una nueva reforma constitucional se logró que los estados no impusieran "ningún derecho por el simple tránsito de mercancias en la circulación interior".[53]

Como puede verse, también a nivel de la dimensión político-financiera encontramos la misma tendencia evidenciada en la evolución de la dimensión político-institucional entre 1867 y 1890. Dicha evolución se caracteriza por el pasaje desde una tensión entre federación y estados hasta una convergencia de intereses entre los mismos, especialmente a partir de fines de los años setenta. Indudablemente esta convergencia de intereses fue positivamente influida por la mayor inserción de México en la economía internacional y , en especial, por el comienzo de la inversión norteamericana en sectores productivos y en los ferrocarriles, lo que llevó a los estados a disminuir la intensidad de sus

[51] Marcello Carmagnani, "El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911", *Historia Mexicana*, núm. 151, 1989, pp. 478-483.

[52] *Ibid.*, p. 175.

[53] Reforma constitucional (22 de noviembre de 1886), en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 708.

reivindicaciones de soberanía y a desarrollar en cambio una mayor colaboración con la federación a fin de beneficiarse mayormente de la reactivación económica. De allí que encontremos que no sólo la evolución general de la convergencia entre federación y estados sea la misma, sino también que la modulación de la convergencia resulte similar. Tanto a nivel político-institucional como a nivel político-económico esta convergencia se caracteriza en un primer momento por la activación de prácticas de compromiso que, en un segundo momento, son objeto de institucionalización a través de sendas reformas constitucionales de carácter político y la aprobación de los códigos federales de minería y comercio. Conviene finalmente subrayar el hecho de que la búsqueda de esta convergencia entre federación y estados da lugar no sólo a un amplio debate político en el Congreso, sino también a un vasto debate político en la prensa con el resultado de reforzar la libertad de expresión y favorecer un primer desarrollo de una opinión pública; además determina la formación y difusión de clubes políticos capaces de ir organizando a la opinión pública y la vida política.

En el desarrollo de este proceso de convergencia de intereses tanto a nivel de la esfera político-institucional como a nivel de la político-financiera, notamos un hecho importante y significativo, representado por la progresiva afirmación del principio de la primacía de la federación en cuanto garante y conciliadora de los intereses plurales existentes en el espacio geohistórico mexicano. Gracias a las prácticas de compromiso y a su institucionalización, a la federación se le va progresivamente asignando *de facto* un papel superior.

En esta progresiva afirmación de la primacía de la federación un papel de gran importancia lo desempeñó la competencia de dicha federación de garantizar los derechos constitucionales en todo el espacio mexicano a través de la organización de un Poder Judicial federal. A pesar de la inexistencia de estudios relativos al funcionamiento de este poder, algunas consideraciones son posibles a partir del gasto federal. Notamos, en efecto, una rápida expansión del gasto federal para la justicia lo cual, en ausencia de otros elementos, nos permite pensar que efectivamente no sólo se crearon los tribunales de distrito y de circuito previstos por la Constitución, sino que además están presentes en todos los estados de la federación. Notamos también que en este periodo se da un constante afinamiento de las leyes órganicas para que tenga vigencia el dictado constitucional: la de 1861, la de 1869 y, finalmente, la de 1882.

La evolución e interiorización de la justicia federal es susceptible de

ser comprendida notando justamente cómo su principal institución, el amparo, es decir, una garantía jurisdiccional contra cualquier forma de arbitrariedad en los derechos del hombre, de la soberanía de los estados y de los estados contra la esfera federal, se extiende progresivamente, aumentando su esfera de competencia en los derechos tutelados, en los sujetos de proceso y en el procedimiento.

Por lo que atañe a los derechos tutelados, la justicia federal extendió sus competencias a las materias penales y a partir de 1867 a toda la legislación secundaria, con el resultado de terminar por abarcar "desde los majestuosos preceptos de la Ley Suprema hasta los modestísimos del más humilde reglamento municipal".[54] Respecto a los sujetos procesales, el amparo, concebido únicamente como un medio para proteger la libertad individual, se extendió progresivamente, a partir de los años setenta, hacia las autoridades y al "tercer perjudicado", manteniéndose a salvo el principio liberal de que la sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, como fueron especificados en la ley orgánica de 1882. En relación con el procedimiento, la evolución más significativa es la que acontece entre 1861 y 1869 cuando se consideró el amparo "como una institución netamente constitucional que requería del impulso oficial para su tramitación", con el resultado de ampliar la esfera de intervención de los jueces federales.[55]

El crecimiento del aparato judicial federal y la extensión de sus competencias a nivel no sólo constitucional sino también jurídico, nos inducen a pensar, a diferencia de cuanto haya sostenido Guerra, que no fue un poder silente, existente sólo en el papel, sino que estamos en presencia de un poder dotado de alta eficacia que fue progresivamente sustrayendo los asuntos judiciales a la influencia de las autoridades de los estados.[56] Probablemente esta disminución real del poder judicial de los estados haya favorecido dentro de los mismos una reorientación en pro de la imparcialidad y la independencia. Con todo, el Poder Judicial federal tuvo un papel significativo e importante en la consolidación en esta primera fase federal del Estado constitucional, que empezó a ser visto concretamente como encarnado en la federación, reforzando por lo tanto la idea que ésta no sólo estaba dotada de una esfera propia de soberanía sino que también era un poder imparcial e impersonal.

[54] Héctor Fix-Zamudio, *Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana*, México, UNAM, 1961, p. 168.

[55] *Ibid.*, p. 175.

[56] Guerra, *México...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 53-58.

En el curso de los 20 años en que se materializó el proyecto liberal y federal es posible reconocer, a partir de las tres dimensiones que hemos analizado, que no sólo favoreció el desarrollo de nuevas prácticas políticas y la difusión de una nueva cultura política, sino que también permitió, por así decir, la unificación política del espacio geohistórico mexicano. Esta unificación se logró a través de los mecanismos de compromiso que se fueron progresivamente desarrollando a partir de la voluntad de los actores políticos y sociales de fomentar, según lo previsto en el Pacto Federal, formas de colaboración que salvaguardaran los intereses de todos a través de la concertación entre la federación y los estados.

La evolución positiva de las formas de colaboración nos permite ver el éxito del federalismo liberal que es atestiguado, como lo muestran las prácticas políticas, por una fuerte interiorización tanto del federalismo como del liberalismo. El resultado final de esta primera fase del federalismo liberal es susceptible de ser sintetizado diciendo que favoreció una mejor y mayor institucionalización de los estados a través de la expansión de la política civilizada que garantizaba la esfera federal y, al mismo tiempo, permitió el desarrollo del poder de la federación, que de fuerza silente y escasamente operacional logró convertirse en un poder real a través del ejercicio cotidiano de sus competencias.

El federalismo conciliatorio

Si el principio federal es un principio dotado de una fuerte capacidad de transformación, resultado de la interacción de múltiples dimensiones, y capaz de desarrollarse a partir del reconocimiento de dos esferas autónomas, la de la federación y la de los estados, pero correlacionadas entre sí, debemos entonces pensar que la evolución del federalismo liberal a partir de la década de los noventa no es una simple continuación de las interacciones que se dan antes de 1890, sino más bien un replanteamiento de las mismas por la emergencia de una nueva dimensión, la político-social, que en la fase precedente estaba implícita en las dimensiones político-institucional y político-financiera.

La transformación que experimenta la dimensión político-institucional parte de los resultados de la fase precedente, caracterizados por la reconducción de las prácticas políticas a las instituciones, y a partir de 1890 evolucionará a fin de provocar una progresiva disociación entre las mismas. Esta evolución encuentra su punto de partida en la regu-

lación de las luchas faccionales gracias al principio de la reelección del presidente de la República y de los gobernadores. La reforma constitucional de 1887 que permitió la reelección favoreció la emergencia de nuevas prácticas políticas que tienden, a diferencia de las precedentes, a concurrir en una conciliación entre el Ejecutivo federal y de los estados. Si bien tanto el primero como el segundo no actúan independientemente de los intereses de sus respectivos entornos, se manifestarán no sólo a nivel de las instituciones —congresos federales y estatales, y ayuntamientos—, sino también a nivel extrainstitucional, jugando la carta de la "amistad", de la lealtad, hacia los gobernadores y el presidente de la República. La tensión entre federación y estados tiende así a abandonar la precedente correlación entre política e instituciones para asumir una dimensión de tipo esencialmente política que favorecerá la ulterior verticalización del poder en manos del Ejecutivo federal y de los de los estados.

En el curso de este proceso, la dimensión político-institucional adquiere una conformación diferente de la que tuvo en el periodo precedente, y que es susceptible de ser comprendida a partir del retorno, facilitado como hemos dicho por el principio de la reelección, de los grandes notables en las gubernaturas de los estados, especialmente de los que en la fase precedente habían sido excluidos por la lucha faccional y la intervención federal.[57] El regreso a los máximos vértices de los estados de muchas familias notables de gran raigambre regional permitió una mayor gobernalidad y una regulación de las luchas faccionales, con el resultado de que el Ejecutivo federal no necesitó recurrir como antes al instrumento institucional de la desaparición de los poderes que permite la intervención federal a través del nombramiento de un gobernador interino.

La pacificación de los estados favoreció el tránsito de las prácticas de compromiso a las nuevas de tipo conciliatorio las que, a diferencia de las primeras, no son susceptibles de ser normadas y son, en cambio, prácticas extremadamente diferenciadas, del caso por caso. Justamente por ser muy diferenciadas y dependientes de la capacidad de negociación de las personas, presentan un marcado carácter personalista y se extenderán progresivamente hacia la organización del consenso en la formación de los poderes Legislativo y Judicial de la federación, eliminando

[57] Friedrich Katz, "The Liberal Republic and the Porfiriato, 1867-1910", en Leslie Bethell (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. V, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 33-40.

poco a poco las prácticas de compromiso del periodo precedente que permitían tanto al poder federal como al de los estados intervenir en la designación de los candidatos.

La transición del compromiso a la conciliación se inaugura a fines de los años ochenta, cuando los gobernadores empiezan a negociar con el presidente una contrapartida que los recompense por la aceptación de sus candidatos, lo cual llevará a partir de la década de 1890 a la organización de un espacio propio en la compilación de las listas de los candidatos, utilizando para este fin la designación de los suplentes. Como puede verse, las nuevas prácticas conciliatorias se desarrollan apropiándose de los espacios institucionales sin provocar por ello una nueva institucionalización.

A partir de los años noventa la nueva práctica electoral se expande hasta generalizarse en 1898. Los términos de la nueva práctica conciliatoria pueden sintetizarse así: corresponde a los gobernadores disponer de los cargos de suplentes a su total discreción a cambio de la lealtad a las decisiones del Poder Ejecutivo relativas a los nombres de los propietarios. Gracias a este acuerdo informal entre gobernadores y presidente vemos que numerosos suplentes logran acceder, por renuncia de los propietarios, a los cargos de diputados o senadores federales. En el bienio 1898-1900, 14% de los diputados y 23% de los senadores habían sido originariamente elegidos como suplentes.[58] El desarrollo de esta nueva práctica llevó, especialmente a partir de 1900, a una rígida delimitación de la competencia electoral de los gobernadores en los cargos de suplentes y a la negación por parte del presidente Díaz de cualquier indicación de los mismos respecto de los cargos de propietarios, con el resultado de que las recomendaciones de los grandes notables a favor de un candidato se dirigen directamente al presidente, quien a veces las acoge.

La nueva práctica electoral no excluyó entonces a los estados de poder influir al Legislativo y Judicial federal a través del espacio político asignado a los gobernadores, favoreciendo simultáneamente un notable crecimiento del poder personal del gobernador. Este mayor poder personal de los gobernadores se expresa no sólo en la designación de sus candidatos a los poderes federales, sino también en una amplia autonomía de los mismos en la designación de los candidatos a la legislatura y al tribunal de justicia del estado. Esta autonomía es ilustrada en la prác-

[58] Elisabetta Bertola, "La designazione dei candidati elettorali: la costruzione di un compromesso nel Messico porfirista (1876-1911)", *Quaderni Storici*, núm. 3, 1988, p. 394.

tica por el hecho de que los gobernadores, si bien envían por lo regular al presidente de la República la lista de sus candidatos para la legislatura y el tribunal de justicia del estado para su aprobación, encuentren una confirmación total de esa lista. Las reiteradas aprobaciones presidenciales fueron progresivamente interpretadas por los gobernadores como una total autonomía para designar los cargos electivos en sus estados, con el resultado de que ya en los últimos años del porfiriato los gobernadores dejan de enviar las listas y mandan en cambio una simple comunicación de los elegidos a los cargos estatales.

La nueva práctica electoral nos ayuda a comprender mejor el significado más general de las prácticas no institucionales de tipo conciliario a lo largo del periodo 1890-1911. El Estado federal no sólo deja de intervenir en los asuntos internos de los estados, desdibujando por lo tanto su imagen de poder no arbitrario e independiente que había desarrollado en la fase precedente, sino que también se reformula la relación entre federación y estados basada esencialmente en "una relación de recíproca confianza personal entre los representantes de los estados y de la federación que aleja la intervención de la primera y concede mayor autonomía a los estados".[59]

El resultado final es que las prácticas conciliatorias fueron corroyendo la tensión que había entre federación y estados, generando efectos indirectos negativos que se expresarán en una menor y más rígida interacción entre las dos esferas de poder que impedirá una evolución positiva del federalismo. En efecto, si bien a través de las prácticas conciliatorias se va desarrollando un aparente clima de tranquilidad, de paz y de concordia, el resultado fue que las fuerzas más regresivas presentes en los estados lograron conjugar el mecanismo de la elección de los suplentes con las fuerzas más regresivas presentes en el poder federal. Así se llegó al progresivo debilitamiento de la colaboración que se había construido entre la federación y los estados.

El repunte de las fuerzas regresivas se observa mejor a nivel de los estados, donde gracias al mayor margen de autonomía concedido por el Ejecutivo federal, se va progresivamente verticalizando el poder estatal en manos del gobernador. La verticalización dio como resultado que el gobernador buscara controlar mayormente el poder local —el municipio—, con el fin de favorecer no sólo a su grupo sino también el control personal en el territorio de su estado. Las reformas de las constituciones

[59] *Ibid.*, p. 936.

de los estados, ocurridas entre 1891 y 1894, ilustran la cancelación, en primer lugar, de la posibilidad de los pueblos de erigirse en ayuntamientos y, en segundo lugar, de la transformación de los cargos de presidentes municipales, anteriormente electivos, en cargos de nominación por los jefes políticos.[60] Estos últimos, a su vez, tienden a ser exclusivamente nominados por los gobernadores y a asumir las características de arbitrariedad que encontramos descritas en los ensayos y libros del periodo revolucionario. Indudablemente, se trató de una tendencia que no logró, sobre todo en los estados del norte del país, consolidarse definitivamente, y que dio origen a fuertes movilizaciones sociales, muchas de las cuales fueron reprimidas sin afectar su dirigencia, especialmente cuando se trataba de notables.

La nueva dimensión conciliatoria se extendió también hacia la esfera de la justicia federal. Las nuevas prácticas electorales que, como hemos dicho, fueron verticalizando la designación de los candidatos en manos del Ejecutivo federal por lo que respecta a los titulares y en manos de los gobernadores por lo que hace a los suplentes, se extendieron hacia el Poder Judicial con el resultado de reducir ulteriormente la independencia y la autonomía de dicho poder y expandir la injerencia del Ejecutivo en la misma a través de la subordinación a él del ministerio público federal.[61]

Las prácticas electorales no son las únicas que dan al Poder Judicial federal el rasgo de pasividad que hemos subrayado. A ellas se agrega el hecho de que el funcionamiento del Poder Judicial fue limitado por el estancamiento, en valores absolutos, y por la disminución, en valores relativos, de su presupuesto, con el resultado de que el número de funcionarios no crece a pesar de la expansión de la demanda de justicia y la extensión de la justicia federal hacia los asuntos civiles. Las constantes críticas a la extensión de las competencias del Poder Judicial federal en materia de amparo, que subrayan el enorme crecimiento de la justicia federal en detrimento de la de los estados, nos sugieren la hipótesis de que su reorientación dependía de la imposibilidad del Poder Judicial federal de tutelar en modo sustancial las garantías constitucionales, con el resultado de que la Suprema Corte y más aún todo el poder, terminara por asumir las características de un alto tribunal civil y penal.

[60] Algunos elementos en Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal. Historia municipal de México*, México, UNAM, 1955, pp. 301-344.

[61] Rodolfo Reyes, *Contribución al estudio de la evolución del derecho constitucional en México*, México, s.e., 1911, p. 4, y sobre todo Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1920, p. 220.

La reorientación de la justicia federal nos ayuda a entender el efecto negativo que tuvo sobre ella el debate político en el Congreso entre 1892-1893 relativo a la propuesta adelantada por los liberales moderados, los "científicos", en el sentido de dar inamovilidad a los magistrados de la Suprema Corte y hacer que sus nombramientos fueran hechos por el Senado a propuesta del presidente.[62] Indudablemente una reforma constitucional de este tipo no sólo fue rechazada por el presidente Díaz, sino también por gran parte de la clase política en cuanto afectaba las prácticas conciliatorias que a comienzos de los años noventa eran juzgadas favorablemente por casi toda la clase política mexicana.

La evolución de la justicia federal nos deja la impresión de que la federación tiende a perder su papel dinámico, pérdida que es también visible a nivel de las fuerzas armadas. La institucionalización de las fuerzas armadas había comenzado en la década de los ochenta a través de una mayor profesionalización de las mismas con la sustitución de los viejos cuadros del ejército federal por oficiales egresados del Colegio Militar, y a través también de la progresiva sustitución de la guardia nacional, que todavía en la década de 1880 se caracteriza por una fuerte autonomía del poder federal, con el ejército auxiliar de la federación y la creación de un cuerpo de policía rural.[63]

La transformación de las fuerzas armadas apuntaba a convertirlas en obedientes a los poderes constitucionales y a depositar, en última instancia, en manos de la federación, el monopolio de la fuerza, dejando a los estados la organización y el control de una fuerza de policía propia. Con todo, la reorganización de dichas fuerzas no favoreció ni una mayor institucionalización de las mismas ni tampoco logró mayor obediencia, como se ha sostenido, al presidente. Por el contrario, la ineficacia del ejército federal en la lucha contra los movimientos antirreeleccionistas de 1892 obligó al poder federal a expandir sus prácticas conciliatorias hacia las facciones existentes dentro de las fuerzas armadas, generando lealtades directas hacia el presidente a cambio de la posibilidad concedida a algunos generales de hacer buenos negocios en la compra de nuevo armamento. A través de esta práctica de conciliación, el Ejecutivo federal logrará disminuir los conflictos militares a través de la reducción no sólo del ejército federal, sino también del auxiliar de la fede-

[62] Charles A. Hale, *The Transformation in Liberalism in Late Nineteenth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 108-110.

[63] Alicia Hernández Chávez, "Origen y ocaso del ejército porfiriano", *Historia Mexicana*, núm. 153, 1989, pp. 272-273.

ración, que era el más politizado. De esta forma se puede decir que las fuerzas armadas en cuanto institución no tuvieron, especialmente a partir de 1896-1898, un papel político relevante.

Las fuerzas armadas no sólo fueron progresivamente permeadas por las prácticas conciliatorias desarrolladas por la dimensión política y financiera, sino que se convirtieron en un instrumento de las mismas. En efecto, la lealtad hacia el presidente de algunos comandantes militares y la red de información de que disponían en sus comandancias militares —que comprendían por lo general dos o tres estados—, les permitió desarrollar un poder de presión sobre los gobernadores refractarios a las fórmulas de conciliación ofrecidas por la presidencia y un poder de mediación, probablemente requerido por las facciones en lucha interna de los estados. Como puede verse, la institución militar no constituyó una excepción del nuevo rumbo que tomó el federalismo gracias a las prácticas de conciliación.

En la fase terminal del federalismo liberal, las políticas conciliatorias desarrolladas a partir de la dimensión político-institucional se vieron reforzadas por políticas similares a nivel de la dimensión político-financiera. La política de presupuesto siguió siendo, como durante el federalismo de compromiso, el mecanismo a través del cual se saldaba la dimensión política con la financiera y la económica. Todavía a comienzos de la década de los ochenta, más de la mitad del gasto público era influido por los intereses representados en el Congreso federal. Las variaciones del gasto federal que acontecen entre 1880 y 1890 son similares a las del periodo precedente, aunque ahora, por efecto de la mayor presencia de capitales extranjeros, se distinguen más claramente los grupos de presión que, en orden de importancia, son financieros, empresarios, especuladores e intereses económicos de los estados.

Gracias a la convergencia de estos intereses, la política de presupuesto desarrollada hasta los años noventa logró una expansión de la coerción fiscal asegurando mayores entradas al estado, y favoreció una expansión del gasto público y con ello la modernización de las comunicaciones terrestres y marítimas y la comunicación entre las personas (telégrafos y correos). De allí que se pueda afirmar que la convergencia financiera y económica entre la federación y los estados haya favorecido la consolidación de una concepción civilizada de la política, que se desarrolla en las instituciones definidas por la Constitución.

La transformación de las prácticas de compromiso en prácticas conciliatorias se produce, a diferencia de cuanto sucede en la dimensión po-

lítico-institucional, de modo extremadamente brusco a partir de 1894 para empezar a consolidarse en 1903. Las nuevas prácticas conciliatorias son visibles en las variaciones de los presupuestos a lo largo del periodo 1894-1911. Estas variaciones nos permiten notar una fuerte disminución del papel del Congreso en la definición del presupuesto y el paralelo incremento del poder del Ejecutivo federal para modificarlo mediante decretos. El resultado de esta transformación fue una significativa apropiación de hecho, por parte del Ejecutivo, de las competencias del Congreso federal, que dio origen a una práctica política de tipo no institucional a través de la cual —como escribió el ministro de Hacienda— "los conflictos se resolvían en definitiva por el señor Presidente de la República, previa consultación, en ocasiones, del Consejo de Ministros".[64]

La constitución de una esfera independiente y propia del Ejecutivo federal condujo a la progresiva confiscación de la política de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, impidiendo que el Congreso pudiera continuar su función de definir y controlar el presupuesto federal. Progresivamente, la política de presupuesto liberal y federal se desvaneció con el resultado de que las interacciones políticas que originaba entre los grupos presentes en el Congreso, y entre éstos y el gobierno, dejaran de tener significado, reforzando por lo tanto las prácticas conciliatorias. A partir de 1894 los diferentes grupos de intereses comienzan a negociar directamente con el ministro de Hacienda, provocando la marginación de los intereses de los estados. El resultado fue una mayor concentración del gasto público en las obras de la capital y una expansión del gasto corriente a favor de la administración y de los servicios en el Distrito Federal.

Las nuevas prácticas conciliatorias a nivel político-financiero terminaron no sólo por privar al Congreso de una de sus competencias más significativas (definir la política de presupuesto), sino también por privar a los estados, en especial a los más débiles, de poder influir en el gasto federal y, por lo tanto, en la variable económica a partir de la política. La verticalización de las decisiones político-financieras terminó entonces por destruir la tendencia redistributiva que se había desarrollado con especial fuerza a partir del decenio de 1870, y que había permitido una coparticipación entre federación y estados de los beneficios derivados del crecimiento económico. De allí que se pueda decir que la liquida-

[64] José Yves Limantour, *Apuntes sobre mi vida pública*, México, Porrúa, 1965, p. 46.

ción de la política redistributiva terminó por reforzar la escisión que se daba a nivel político-institucional entre federación y estados.

A diferencia de las prácticas de compromiso, las de conciliación no sólo favorecieron la progresiva verticalización del poder federal en manos del Ejecutivo y del poder de los estados en manos de los gobernadores, sino también la concentración de los beneficios económicos en la capital y la marginación de los estados. Las consecuencias se hicieron sentir en una mayor exclusión de los actores económicos, sociales y políticos, que dejan de ser esenciales en el nuevo equilibrio del federalismo conciliatorio. La creciente exclusión de las fuerzas sociales y políticas terminó por dar al federalismo un carácter fundamentalmente conformista y pasivo, con el resultado de que del Estado federal se tenga a comienzos de este siglo una imagen de régimen autoritario, excluyente y arbitrario.

La oposición al federalismo de compromiso es creciente a partir de los últimos años del siglo XIX, y visible tanto en la fractura que acontece dentro de la clase dirigente como en la reorientación política de los sectores populares. No obstante que la acción desarrollada por estos grupos refleje la influencia del liberalismo democrático, del catolicismo social, de la masonería y del protestantismo, poco es lo que sabemos acerca de si ellos son también portadores de una nueva forma de concebir el federalismo. Podemos, a lo más, sospecharlo a partir del debate que dio vida a la Constitución de 1917, en el cual se refleja la idea de un nuevo federalismo que, sin abandonar el horizonte liberal, lo reorienta hacia un federalismo de tipo cooperativo que pueda superar la escisión que se había producido de 1890 a 1910 entre federación y estados.

Conclusión

La trayectoría del federalismo mexicano participa, como acontece en otras experiencias similares, de una doble instancia: la primera de tipo general, favorecida por su inserción en un sistema internacional de Estados soberanos, y la segunda específica, derivada de las formas estatales que lo preceden históricamente. De allí que el federalismo mexicano sea una respuesta a los condicionantes presentes en toda construcción de un Estado moderno y, al mismo tiempo, una reelaboración y reorientación de una tradición cultural preexistente. Esta doble instancia se manifiesta en el federalismo mexicano en cuanto partícipe de la carac-

terística esencial de todo Estado moderno, la tensión entre poder y libertad. Es esta tensión la que subyace a lo largo del periodo examinado —de 1840 a 1910— en la lucha entre libertad política y autoridad, y entre centralización política en la esfera federal y descentralización política de los estados.

Esta capacidad de conjugar libertad y poder es lo que permite al federalismo mexicano adquirir su plena vigencia en la segunda mitad del siglo XIX. En efecto, el federalismo fue capaz de reelaborar las preexistentes tradiciones republicanas, reorientar la autonomía administrativa y política que reivindicaban los municipios y superar el confederalismo de los estados provinciales preexistentes. Estas tradiciones fueron releídas a la luz del nuevo horizonte liberal y federal con el fin de garantizar una gobernabilidad válida para todo el espacio mexicano. A la esfera federal le fue asignada la función de garantizar los derechos del hombre y del ciudadano en cuanto derechos generales de todos y no específicos de cada estado provincial.

La construcción de la nueva realidad federal y liberal no fue, como ha sido asumido, una empresa descontada. Requirió dos decenios, entre 1850 y 1870, durante los cuales los nuevos principios federales y liberales se fueron interiorizando gracias a la lucha contra la invasión norteamericana y la intervención francesa, y gracias también al desmoronamiento de los últimos bastiones del orden jerárquico legado por la Colonia y la minimización del voluntarismo de la élite dirigente de los años cincuenta a través de la incorporación de las instancias adelantadas por los actores sociales más débiles mediante su participación en la lucha contra el Imperio.

De allí que una vez restaurada la República federal, a fines de los años sesenta, el nuevo orden federal se presente tanto como una reorganización de los preexistentes elementos como una nueva realidad capaz de construir un futuro caracterizado por una mejor colaboración entre demandas regionales y locales y demandas nacionales. La federación fue así una afortunada combinación de tradición e innovación capaz de dar vida a un Estado federal y liberal que garantizara tanto la libertad política para todos los ciudadanos como una nueva colaboración entre los estados y la federación a través de una clara definición de la esfera de competencia de éstos, de la federación y de la esfera de coordinación entre federación y estados.

La nueva realidad federal interpretó y reordenó la sociedad y la política a través de la construcción de un espacio político autónomo, pero no

independiente, ni de la sociedad ni de la economía y capaz de propiciar un espacio ético, reflejado en la opinión pública. La Constitución federal y liberal ofrecía a las nuevas prácticas políticas que fueron emergiendo en el nuevo espacio político la posibilidad de ser institucionalizadas, con lo cual se ampliaba y adecuaba la libertad política.

La síntesis entre libertad y autoridad y entre centralización política de la federación y descentralización política de los estados garantizó la paz, excluyó la fuerza y estimuló una mejor distribución de los beneficios derivados del crecimiento económico entre federación y estados por más de dos decenios, y más específicamente, entre 1867 y 1890. Sin embargo, también en este periodo comienzan a manifestarse los primeros signos negativos derivados esencialmente de la mayor fuerza que adquieren los poderes federales por efecto de la centralización política. El crecimiento de las funciones y competencias de la federación tiende así a menoscabar a los estados y a reducir la colaboración inaugurada en 1867 y acelerada a partir de los años setenta.

La imagen de un Estado que progresivamente olvida su carácter federal y liberal comienza a delinearse a partir del último decenio del siglo pasado. Asistimos, como aconteció en otros Estados liberales, a un progresivo desequilibrio en la tensión entre libertad y poder, favoreciéndose el segundo polo. La especificidad mexicana de esta tendencia está toda contenida en el hecho de que el reforzamiento de la tendencia estatista tiende a concentrarse en manos del Ejecutivo e, incluso, a personalizarse en la figura de un presidente autoritario: Porfirio Díaz. El resultado fue la progresiva disociación de la colaboración que se había dado entre federación y estados y entre ciudadanos y poderes federales. El federalismo se convierte así en una realidad inerte sin que desaparezca del imaginario colectivo.

La historia del federalismo liberal mexicano podría ser entonces más simplemente descrita como la búsqueda y realización de un esfuerzo colectivo de dar vida a dos esferas separadas —la federación y los estados— que a través de la colaboración entre ambas expandiera la libertad política y asegurara una mayor y mejor gobernabilidad del país. Este proceso de colaboración terminó por paralizarse posiblemente porque los actores sociales y políticos olvidaron lo que debieron haber retenido del momento de gestación y de culminación del federalismo: que si la tensión entre libertad y poder se desequilibra el polo de la sociedad tiende a recuperar su fuerza desplazando la contienda del terreno de la política al terreno del antagonismo social.

Bibliografía comentada

Un ensayo bibliográfico sobre el federalismo liberal es casi imposible de ser elaborado. Casi no existen estudios generales y especificos sobre su formación, consolidación y crisis, capaces de ilustrar la larga fase histórica que va de la Revolución liberal a la Revolución de 1911.

Los dos únicos estudios generales, el de Agustín Cue Cánovas, *El federalismo mexicano,* México, LibroMex, 1960, y el de José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano,* México, Sep/Setentas, 1975, no muestran, ni de modo somero, la evolución del federalismo liberal.

Seguramente el de François-Xavier Guerra *(México. Del Antiguo Régimen a la Revolución,* 2 vols., México, FCE, 1988) es el mejor estudio para comprender el entorno del federalismo liberal. Una mayor sensibilidad por las problemáticas del federalismo liberal presenta la poderosa *Historia moderna de México,* México, Hermes, 1958-1972, especialmente en los volúmenes dedicados a la vida política. Jesús Reyes Heroles, *El liberalismo mexicano,* 3 vols., México, FCE, 1982, analiza en el volumen III la evolución doctrinaria del federalismo. La reciente síntesis de Friedrich Katz, "Mexico: Restored Republic and Porfiriato, 1867-1910", en Leslie Bethell (coord.), *History of Latin America,* Cambridge, Cambridge University Press, 1989, vol.V, pp. 3-78, nos ofrece una excelente visión de conjunto del periodo analizado.

El conjunto de estas obras, todas de altísima calidad, nos parece, en mayor o menor medida, tributario de la visión negativa sobre el funcionamiento del federalismo contenida en el análisis que hizo en 1912 Emilio Rabasa en *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México* México, Porrúa, 1990.

La reorientación del federalismo

Es posible comprender la nueva forma que asume el federalismo a partir de la década de 1840 con base tanto en el estudio doctrinario del federalismo realizado por Jesús Reyes Heroles en *El liberalismo mexicano* (*op. cit.,* vol. III, pp. 335-419) como en los más recientes estudios sobre la evolución política. De estos últimos mencionamos el de Alicia Hernández Chávez, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo,* México, El Colegio de México, 1991, especialmente los capítulos II y III; de la misma, "La Guardia Nacional y movilización política de los pueblos", en

Jaime E. Rodríguez O. (comp.), *Patterns of Contention in Mexican History,* Wilmington, SR Books, 1992, pp. 207-226; Florencia Mallon, "Peasants and State Formation in Nineenth-Century Mexico: Morelos, 1848-1858", en *Political Power and Social Theory,* vol. 7, 1988, pp. 1-54; Cecilia Noriega Elío, *El Constituyente de 1842,* México, UNAM, 1986, y Guy P. C. Thompson, "Popular Aspects of Liberalism in Mexico", en *Bulletin of Latin American Research,* núm. 3, 1991, pp. 265-292. Este último autor realiza un excelente balance historiográfico de las nuevas aportaciones historiográficas.

Deben además recordarse los estudios de Moisés González Navarro, *Anatomía del poder en México (1848-1853),* México, El Colegio de México, 1977, y el de Fernando Díaz Díaz, *Caudillos y caciques. Antonio López de Santa Anna y Juan Álvarez,* México, El Colegio de México, 1972.

El triunfo del federalismo

Además del estudio ya citado de Reyes Heroles, *El liberalismo mexicano,* dos obras de la época nos parecen altamente importantes y significativas para la comprensión del federalismo: Mariano Otero, "Examen analítico del sistema constitucional (1842)", en *Obras,* t. II, Porrúa, 1967, pp. 201-258, y el de Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857).* La mejor edición moderna de esta última obra es la de El Colegio de México, México, 1956.

Entre los estudios modernos, a pesar de la escasa atención dedicada al federalismo, el mejor sobre la Reforma es el de Richard N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Liberal Nation-building,* Austin, University of Texas Press, 1979. Véase también Jacqueline Covo, *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861),* México, UNAM, 1983. Remito igualmente a mis estudios que se encuentran en la notas del texto.

La evolución del federalismo liberal

En ausencia de estudios específicos, nos permitimos distinguir dos grupos de aportaciones que permiten indirectamente profundizar en las dimensiones del federalismo.

El primer grupo lo constituyen los estudios de historia de las doctri-

nas políticas y de las instituciones. Entre ellos destacan el de Charles A. Hale, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, Vuelta, 1991, y el de Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1985. De gran importancia sigue siendo Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, ya citado, y José M. del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Librería de Juan Valdés, 1888.

El segundo grupo lo forman los estudios relativos a las prácticas políticas y al nacimiento y desarrollo de la oposición al orden porfiriano. Sobre las prácticas políticas los mejores estudios son los de Lawrence Ballard Perry, *Juarez and Diaz Machine Politics in Mexico*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1978; Paul J. Vanderwood, *Desorden y progreso. Bandidos, policías y desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1986; Alicia Hernández Chávez, "Origen y ocaso del ejército porfiriano", *Historia Mexicana*, núm. 153, 1989, Elisabetta Bertola, "La designazione dei candidati elettorali: la costruzione di un compromesso nel Messico porfirista (1876-1911)", *Quaderni Storici*, núm. 3, 1988, y William Langston, "Coahuila: Centralization against State Autonomy", en Thomas Benjamin y William Mc Nellie (comps.). *Other Mexicos. Essays on Regional Mexican History*, Albuquerque, University of New Mexico Press. De interés son los estudios de Romana Falcón sobre los poderes intermedios en los estados de Coahuila y de México: "Logros y límites de la centralización porfirista: Coahuila vista desde arriba", en *El dominio de las minorías: República restaurada y porfiriato*, México, El Colegio de México, 1989; "Coahuila en el primer siglo de vida independiente", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (comps.), *Cincuenta años de historia de México*, México, El Colegio de México, 1991, y "Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso del poder en el estado de México", en Rodríguez, *Patterns of Contention*, la obra citada.

Sobre la oposición al orden porfiriano, además de Guerra *(México, op. cit.)*, véase Alan Knight, *The Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, especialmente el vol. I; Jean-Pierre Bastian, *Los disidentes. Sociedades protestantes y revolución en México, 1872-1911*, México, FCE/El Colegio de México, 1989, y Manuel Ceballos Ramírez, *El catolicismo social: un tercero en discordia*, México, El Colegio de México, 1991.

FEDERALISMO Y REGIONALISMO EN BRASIL, 1889-1937

JOSEPH L. LOVE*

BRASIL NADABA contra la corriente centralizadora cuando la Constitución de 1891 otorgó amplios poderes fiscales y financieros a las unidades de la federación. En el marco del conocido ensayo de Claudio Véliz, *The Centralist Tradition in Latin America,* el abrupto cambio en Brasil de la monarquía centralizada a la República federal por medio de un golpe de Estado es explicable en el contexto de "la pausa liberal" entre mediados del siglo XIX y la Gran Depresión de 1930, la cual permitió una cierta descentralización y privatización.[1] Esta "pausa" tuvo sus raíces económicas en la organización de la nueva economía guiada por la exportación, en combinación con lo que a menudo se llama "la segunda Revolución industrial" de la cuenca del Atlántico norte en los años de 1870-1900, durante la cual la productividad aumentó enormemente.

Sin embargo, mucho antes de fin de siglo, el poder *de facto,* fuera o no contrario a las disposiciones constitucionales, ya había empezado a cambiar por gobiernos centrales en México y Argentina. En contraste, en Brasil la tendencia hacia la recentralización fue tardía y sumamente ambigua. Después de 1930, los estados brasileños conservaron poderes importantes y siguieron innovando, sobre todo en la esfera social. De manera bastante irónica, los federalismos fiscales continuaron incluso durante el Estado Nôvo, la dictadura claramente centralizadora de Getúlio Vargas (noviembre de 1937-octubre de 1945).

Debe distinguirse federalismo de regionalismo, una pauta de comportamiento político íntimamente asociada con él. Aquél es, para este estudio, un sistema de gobierno en que los asuntos de importancia nacional se reservan a la autoridad central: el cumplimiento de la ley constitucional y federal, la regulación de la moneda, el control de la política exterior, etc. Pero también es un régimen en que los estados o provincias constituyentes conservan poderes extensos, incluyendo el gobierno local y el derecho de legislar sobre asuntos que no contravengan la ley fe-

* University of Illinois, Urbana-Champaign.

[1] Claudio Véliz, *The Centralist Tradition in Latin America,* Princeton, 1980, cap. 8.

deral; la autoridad sobre el dominio público interno, y el control de las operaciones fiscales y financieras estatales (provinciales). En el caso brasileño, estos últimos poderes, incluyendo el derecho de los estados para gravar el comercio entre ellos y obtener préstamos del exterior, constituyeron una fuente de conflicto con el gobierno federal durante la era mencionada. Pero el federalismo en la Primera y la Segunda República (1889-1930; 1930-1937) tenía también una dimensión creativa, pues los estados marcaban el camino en los experimentos económicos y sociales, de los cuales la valorización del café fue el ejemplo más conocido.

Por el contrario, el regionalismo es una pauta de comportamiento político característica de un régimen federal. En éste los actores regionales aceptan la existencia del Estado-nación mayor, pero buscan el favoritismo económico y las prebendas políticas de la unidad política mayor, incluso a riesgo de poner en peligro el propio régimen político.[2] En Brasil, durante la etapa estudiada, los estados eran las unidades cohesionadoras de la organización política: los partidos permanentes existían sólo a nivel estatal y además sólo en algunos estados. Para 1910 tres de las 20 unidades de la federación —São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul— representaban más de la mitad del voto nacional total en las importantísimas elecciones presidenciales directas y aportaban una parte similar del producto físico bruto según el censo de 1920. Además, la riqueza y los poderes fiscales de los tres estados les proporcionaban fuerzas policiacas paramilitares disciplinadas que podían impedir la intervención armada del gobierno federal, tan frecuente en las otras 17 unidades gubernamentales. En efecto, estos tres estados eran regiones políticas en sí mismos, aunque el término también puede aplicarse a los grupos de estados "satélite" contiguos que ocasionalmente intentaban actuar en concierto. Entre los estados relativamente ricos y poderosos de las regiones del centro-sur y del extremo sur y las unidades pobres y sin poder, en su mayor parte ubicadas en el noreste y el norte, había tres actores "ocasionales" en la política presidencial y federal: los aparatos políticos dominantes de Río de Janeiro, Pernambuco y Bahía. Este último estado, debido a su gran número de votantes, empezó como un estado importante en las elecciones de la década de 1890, pero experimentó un declive secular por la debilidad de su economía. El auge de Rio Grande y el ocaso de Bahía, hacia 1910, así como la fuer-

[2] Más allá de estos límites, desde luego, el regionalismo se transforma en separatismo.

za resistente de Minas y São Paulo, pueden observarse en las políticas y prebendas federales durante la Primera (o Vieja) República (1889-1930).[3]

Orígenes de la República

¿Por qué el modelo de Brasil fue distinto al de otras grandes naciones latinoamericanas en el traslado del poder fiscal y de otros a las unidades constituyentes de la federación en 1889-1891? La respuesta tiene que ver con que el centro dinámico de la economía de exportación cambió del noreste (principalmente Pernambuco y Bahía) al sureste (São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais), y con el desplazamiento del azúcar por el café. También dentro de la economía del café, hacia la década de 1879 el "occidente" de São Paulo, en la meseta alrededor de Campinas, había empezado a aventajar al valle Paraíba de la provincia de Río de Janeiro y al este de São Paulo.

Aunada a la posición casi hegemónica de São Paulo en la economía de exportación, hacia finales del decenio de 1880 sobrevino la crisis de la última economía basada en la esclavitud en el hemisferio occidental. Si bien el antiguo régimen de trabajo claramente iba a extinguirse hacia la mitad de dicha década —los bancos habían dejado de proporcionar créditos con los esclavos como garantía y no prestaban sobre la tierra—, su fin se retrasó porque los cultivadores de café intentaron con urgencia idear un nuevo sistema de mano de obra. Para São Paulo, la crisis de mano de obra de las *fazendas* de café basadas en la esclavitud se resolvió en 1886-1887 llevando inmigrantes italianos, reclutados en Génova, a las plantaciones; así la provincia subsidiaba la inmigración, incluso antes de que concluyera el Imperio.[4]

[3] Véase Love, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*, Stanford, Stanford University Press, 1971; Love, *São Paulo in the Brazilian Federation, 1889-1937*, Stanford, Stanford University Press, 1980; John D. Wirth, *Minas Gerais in the Brazilian Federation, 1889-1937* Stanford, Stanford University Press, 1977, y Eul-Soo Pang, *Bahia in the First Brazilian Republic: Coronelismo and Oligarchies, 1889-1934*, Gainesville, University of Florida Press, 1979.

La posición de estos cuatro aparatos estatales (y en especial el declive de Bahía y el auge de Rio Grande) se refleja en los puestos del gabinete de 1889-1930, como se muestra en Love, *Rio Grande...*, *op. cit.*, p. 123. Otro importante pero decadente estado del noreste era Pernambuco. Se trata en Robert M. Levine, *Pernambuco in the Brazilian Federation, 1889-1930*, Stanford, Stanford University Press, 1978, un estudio complementario de los volúmenes sobre Minas y São Paulo. El papel del estado de Río se analiza en Marieta de Moraes Ferreira (comp.), *A República na Velha Província: Oligarquias e crise no estado do Rio de Janeiro (1889-1930)*, Río de Janeiro, Rio Fundo, 1989.

[4] El intento de este programa era patentemente obtener mano de obra barata para la agricultura.

Que el nuevo régimen de mano de obra, con su mezcla de salarios y derechos de uso de la tierra, fuera totalmente capitalista o no, ha sido objeto de múltiples debates.[5] Yo considero que sí lo era.[6] Sin embargo también es cierto que el país en su conjunto tenía una mezcla de relaciones de producción capitalistas y precapitalistas con el advenimiento del nuevo régimen político. Era necesario que se hicieran compromisos entre los representantes políticos de los capitalistas agrícolas paulistas, riograndenses y (algunos) de Minas Gerais, por una parte, y los representantes de los señores rurales pre o parcialmente capitalistas, por otra. Estos compromisos permitían la persistencia de una política fundada en el patronazgo y en los clanes en las áreas más atrasadas.

Entre tanto, los propietarios de esclavos en otras provincias eran incapaces de atraer la mano de obra inmigrante ligada a São Paulo, debido a que sus operaciones eran menos redituables. En particular, los cultivadores de café de Río de Janeiro cargaron con el peso de la abolición en 1888, cuando su fuerte inversión en propiedad de esclavos se anuló sin compensación, y se alejaron amargamente del régimen imperial.

A nivel ideológico, las aspiraciones de las élites regionales a la autonomía local habían aumentado y disminuido en la primera generación después de la Independencia en 1822, pero estaban despertando de nuevo en la década de 1870, tras la instauración de la Tercera República en Francia, y los brasileños pedían explícitamente una República federal en su manifiesto. La defensa del federalismo tuvo como abanderado —en parte debido a que era más detallado— el ensayo *A Província*, de Aureliano Tavares Bastos, publicado en el mismo año. Señalando los nuevos regímenes federales en Argentina, Canadá y Austria-Hungría, Tavares argumentaba enérgicamente en favor de la descentralización, la autonomía provincial en política y administración, el control provincial

---

Véase Michael M. Hall, "The Origins of Mass Immigration in Brazil, 1871-1914", Columbia University, tesis de doctorado inédita, 1969, pp. 98, 104.

[5] Los trabajadores *(colonos)* y sus familias recibían salarios, vivienda y el derecho de usufructo para la subsistencia. Asimismo, podían vender sus excedentes. Ya que los trabajadores no estaban totalmente separados de los medios de producción y por lo tanto no dependían por completo de los salarios, algunos autores niegan que el arreglo fuese totalmente capitalista. Por ejemplo, véase José Souza Martins, *O cativeiro da terra*, São Paulo, Hucitec, 1981.

[6] En cuanto a que existía un dinámico mercado de trabajo en el campo, como lo demuestra la frecuencia de las huelgas rurales y el movimiento *colono* de estado a estado, y hacia dentro y fuera del país. Véase Verena Stolcke y Michael M. Hall, "The Introduction of Free Labor on São Paulo Coffee Plantations", *Journal of Peasant Studies*, núm. 2-3, enero-abril de 1983, pp. 183-186. Incluso Souza Martins está de acuerdo en que los *fazendeiros* eran empresarios capitalistas. *Cativeiro...*, *op. cit.*, pp. 16, 91.

de las políticas bancaria y de inmigración y la descentralización de los ingresos.[7]

En los años de declive del Imperio, los líderes de los dos partidos imperiales en São Paulo, el liberal y el conservador, pidieron públicamente la autonomía provincial, y por lo tanto de manera implícita repudiaron el régimen imperial atacando su constitución centralista.[8] Si bien algunos apologistas del Imperio reiteraron la petición de Tavares Bastos de una monarquía federal[9] —la Alemania imperial al igual que Austria-Hungría podrían ser un modelo—, la mayor parte de los actores políticos asociaban el Imperio con el centralismo, ya que se basaba en el Poder Moderador ejercido por el emperador en la cúspide del régimen.

Parte de la demanda por una autonomía provincial o estatal se derivaba de que São Paulo y otras provincias dinámicas, en especial Rio Grande do Sul, podrían aumentar ampliamente sus recursos financieros para apoyar sus economías regionales en un régimen federal. En 1886-1887, São Paulo contribuyó al erario con ocho veces el monto que recibió del mismo, y un creciente número de paulistas consideraban que sus representantes eran ineficaces en el Parlamento imperial, donde la provincia carecía de suficiente representación.[10] Cuando São Paulo se convirtió en estado con el nuevo régimen, su representación en el nuevo Congreso se amplió para poder reflejar el aumento de población, y sus ingresos se triplicaron con el nuevo impuesto a la exportación que aplicó.[11]

Los políticos paulistas también ansiaban obtener nuevos recursos para el desarrollo, tratando directamente con prestamistas extranjeros, más que actuando mediante el gobierno central. En efecto, los paulistas sintieron un placer anticipado por las oportunidades que crearon los préstamos extranjeros cuando el régimen imperial permitió a la provincia tomar su único préstamo extranjero durante el imperio (749 000 libras en 1888), expresamente para subsidiar la inmigración.[12] Con la

[7] Aureliano Tavares Bastos, *A Província: estudo sobre a descentralizaçâo no Brazil*, Río de Janeiro, 1870, en especial pp. 286, 292.

[8] Paulo Egydio [de Oliveira Carvalho], *A Província de São Paulo em 1888 (ensaio histórico-político)*, São Paulo, 1888, pp. 111-121; Love, *São Paulo...*, *op. cit.*, p. 109.

[9] [Egydio Barbosa Oliveira Itaquy], *Monarchia federal*, Pôrto Alegre, 1886. Los liberales de São Paulo en 1888, un mes después de la abolición, cambiaron el nombre del órgano de su partida a *O Federalista* y la descentralización se volvió más importante para ellos que la preservación de la monarquía. Love, *São Paulo...*, *loc. cit.*

[10] *Ibid.*, p. 103.

[11] Este auge ocurrió en 1892, el primer año completo para los ingresos recolectados con la nueva Constitución estatal.

[12] Love, *São Paulo...*, *op. cit.*, p. 108.

República, los préstamos que recibían los estados, encabezados por São Paulo, se ampliarían con rapidez.

Una fuente de insatisfacción de las élites regionales tiene que ver con la falta de respuesta del imperio ante las oportunidades que creaba la economía capitalista en expansión en la cuenca del Atlántico del norte. Las compañías por acciones sólo se legalizaron a finales del Imperio, y en general las instituciones financieras eran débiles e inflexibles como el propio Estado centralizado.[13]

Además, aunque los republicanos a finales del Imperio maniobraron en forma notable para no tomar una posición sobre la esclavitud, se consideraban progresistas en cuanto a los asuntos sociales y consideraban que la monarquía no había cumplido con estos objetivos, entre los cuales los contemporáneos seguramente habrían incluido la inmigración. Aunque la primera oleada de inmigración en Brasil ocurrió en los últimos tres años del Imperio, con un promedio de 84 000 personas por año, Argentina atrajo 179 000 en el mismo periodo.[14] Además, la tasa de alfabetismo de Brasil a fines del Imperio apenas correspondía a un tercio de la de Argentina.[15] La conciencia o la intuición sobre el mayor progreso del rival tradicional de Brasil en la Cuenca de la Plata contribuyó a promover la opinión sobre el régimen antiguo de que la "basura" no podía ser "reformada".

Para el 15 de noviembre de 1889, los conspiradores republicanos agrupados en torno al mariscal Deodoro da Fonseca lo habían convencido de proclamar la República, y algunos meses después su gobierno provisional decretó la separación entre la Iglesia y el Estado, medida que a los ojos de la mayoría de los líderes republicanos fue vista como progresista e inconcebible bajo el Imperio.

[13] Véanse las comparaciones fiscales de finales del régimen imperial y de principios del republicano en la sección final.

[14] Los inmigrantes de Brasil eran atraídos por un subsidio al traslado y, desde luego, por la desaparición de la esclavitud. Para las cifras, véase Armin K. Ludwig, *Brazil: A Handbook of Historical Statistics*, Boston, G.K. Hall, 1985, p. 103; Vicente Vázquez-Presedo, *Estadísticas históricas argentinas (comparadas)*, Buenos Aires, Macchi, 1971, p. 15. Las cifras son números brutos, no netos.

[15] La tasa de alfabetismo en Brasil era de 15% en 1890, y la de Argentina de 46% en 1895. Véase Ludwig, *Brazil...*, *op. cit.*, p. 132; Vázquez-Presedo, *Estadísticas...*, *op. cit.*, p. 27. Sin embargo, la cifra brasileña es para todas las edades, incluyendo hasta cuatro, y la de Argentina, para más de seis años de edad.

El régimen federal

La Constitución federal aprobada por la Asamblea constituyente el 24 de febrero de 1891 cumplió la promesa de descentralización subrayada en el lema republicano de 1870: "Centralización, desmembramiento, descentralización, unidad". La carta garantizaba una mayor difusión de la autoridad que la de Argentina (1853, revisada en 1860) y la de México (1857 y 1917), las otras dos grandes repúblicas federales de Latinoamérica. Estos dos países imponían mayores restricciones a los estados (o provincias) que Brasil, sobre todo al no permitir que sus unidades impusieran impuestos de exportación a los bienes que se movían entre los estados. En Brasil, los impuestos a los productos enviados fuera del estado (incluyendo las exportaciones) eran la principal fuente de ingresos para los miembros de la federación.[16] Los estados brasileños podían también gravar las importaciones. Aunque el ingreso de tales impuestos había de revertirse al fisco federal, teóricamente los estados brasileños podían erigir barreras aduaneras alrededor de sus industrias particulares. En la práctica algunos estados imponían impuestos a las importaciones que eran contrarias a la Constitución, recurriendo a diversos expedientes legales simplemente para aumentar sus ingresos. Así, estallaron conflictos fiscales y jurisdiccionales entre los estados. Uno de los más notables fue una disputa de seis años entre Rio Grande y Pernambuco, que empezó cuando el primero impuso un impuesto a las "importaciones" al aguardiente de caña, uno de los principales productos de Pernambuco; el gobierno de esta provincia ejerció represalias imponiendo un gravamen fiscal a la carne seca de Rio Grande.

Otra disputa fiscal atañe a Minas Gerais y São Paulo. A pesar de su común interés económico en la protección del café, São Paulo y Minas en repetidas ocasiones se encontraron en desacuerdo sobre la tributación interestatal. En casi toda la época de la Vieja República, São Paulo extrajo la mayor parte de su ingreso ordinario de una única fuente: un impuesto de exportación al café. Ningún otro estado, ni siquiera Minas, tenía la ventaja de tan enorme economía de exportación y los estadistas no paulistas con frecuencia recurrían a la tributación ilegal del comercio entre estados. Si existía alguna duda acerca de que la Constitución federal de 1891 prohibía los impuestos de importación y tránsito entre estados, dejaría de existir después de una ley que los proscribía explícita-

[16] João Lyra, "Cifras e notas. Economia e finanças do Brasil", Río de Janeiro, *Revista do Supremo Tribunal*, 1925, pp. 85-88.

mente en 1904. Cuando São Paulo se convirtió en un exportador neto hacia otros estados en los años treinta, sus líderes políticos lanzaron un ataque más vigoroso contra tales prácticas; pero Minas Gerais y muchos otros estados dependían fuertemente de tales recursos y los impuestos ilegales siguieron cobrándose hasta 1942, aunque el Estado Nôvo, como los regímenes precedentes, los había prohibido.[17]

A diferencia de la Constitución brasileña, las de Argentina y México específicamente prohibían a sus estados miembros reclutar tropas excepto en tiempos de emergencia. En Argentina, no se otorgaba ninguna autoridad a las provincias para que establecieran códigos civiles, comerciales, penales o de minería, y en México la Constitución de 1917 reservaba todos los derechos minerales a la nación. En contraste, los estados brasileños podían redactar sus propios códigos de procedimientos y tenían autoridad sobre los recursos minerales dentro de sus fronteras. Los estados brasileños también tenían autorización para negociar préstamos extranjeros y para vender bonos fuera del país, un poder que la Constitución de 1917 negaba a los estados de México.

Así pues, de acuerdo con patrones latinoamericanos, la Constitución brasileña de 1891 permitía un alto grado de descentralización. Sin embargo, no llegó a elaborar disposiciones adecuadas para los estados más pobres. Así como la principal fuente de ingresos para los estados durante la Vieja República era el impuesto de exportación, también el principal surtidor de ingresos para el gobierno federal fueron los impuestos de importación. En la Asamblea constituyente, los diputados de los estados deprimidos del noreste argumentaron a favor de una cuota de ingresos de importación, afirmando que ni las recaudaciones de exportación ni los impuestos sobre la propiedad proporcionarían suficientes fondos para el manejo de sus gobiernos. Con el tiempo se demostró que esta preocupación estaba justificada. Así el federalismo incorporado en la Constitución de 1891 era decididamente una asociación de miembros desiguales. Ciertos poderes fiscales reservados a los estados, en especial el derecho de gravar las exportaciones y más tarde el de gravar el consumo, volvieron poderosos a los estados ricos, y a los pobres, débiles y dependientes del gobierno federal.

Una forma no económica en que la Constitución tendía a favorecer a los estados fuertes era en la relación entre las tres ramas del gobierno federal. Desde los primeros años resultaba claro que la rama ejecutiva

[17] Dalmo de Abreu Dallari, "Os estados na federaçâo brasileira, de 1891 a 1937", manuscrito encargado por J.L. Love, R.M. Levine y J.D. Wirth, 1970, p. 40.

dominaba a las otras dos. En consecuencia, mientras la República se desarrollaba, cada vez era más obvio que la selección de un presidente era de importancia central para controlar el sistema político. Era además claro que la ventaja residía en que los estados más fuertes, por el hecho de que el presidente se elegía por el voto popular directo de los varones alfabetos, tendían a ser los que contaban con la mayor población y los mejores sistemas educativos.

Las organizaciones políticas estatales —el partido republicano de cada unidad— monopolizaron la actividad política en sus respectivas jurisdicciones hasta los años treinta. Incluso en los primeros años de Vargas, las organizaciones políticas autodefinidas "nacionales" encontraban la mayor parte de su apoyo en un grupo de Estados o en un estado específico. Los partidos que más votos ganaban eran el Partido Republicano Paulista (PRP) y el Partido Republicano Mineiro (PRM), a quienes en las 11 contiendas populares por la presidencia durante la Vieja República, les correspondieron nueve de los candidatos ganadores: a São Paulo, seis, y a Minas, tres.[18] En vista de que menos de 6% de la población nacional participaba en las elecciones durante todo el periodo estudiado, la política en esta época era esencialmente una confrontación entre los sectores de la élite política nacional. Sin embargo, se dieron fisuras reales entre los grupos regionales a través de demandas conflictivas a nivel de las políticas federales y los sistemas de patronazgo. Los líderes estatales con un vasto electorado y maquinarias disciplinadas —los partidos de oposición contaron con un electorado reducido hasta después de 1930— podían traducir mejor sus aspiraciones en demandas. Al inicio de la República, São Paulo y Minas ya encabezaban a los demás estados en cuanto a total de votos. En la primera contienda presidencial directa en 1894, Minas Gerais y São Paulo obtuvieron una proporción casi igual de votos (8.8 % cada una). Después de 1906 el Partido Republicano Riograndense (PRR) del estado más meridional, en las fronteras de Argentina y Uruguay, también se convirtió en un importante acaparador de votos; y los tres grandes aparatos políticos a veces representaban la mitad del total nacional. Minas tuvo el primer lugar en toda la Vieja República, pero hacia 1930, São Paulo y Minas casi estaban igual una vez más (19.3% y 19.5%, respectivamente).[19] En las siguientes elecciones, para la Asamblea constituyente de 1933, el voto paulista total superó al mineiro

[18] Sin embargo, debido a la interferencia de la muerte y la revolución, los paulistas sólo estuvieron en el poder durante 12 años, y los de Minas 10 y medio.

[19] Hacia los años treinta los hijos de los inmigrantes europeos estaban llegando a la mayoría de

por vez primera: 22.1 contra 21.2 %. En las elecciones para el Congreso de 1934 (las últimas elecciones simultáneas nacionales hasta 1945), el margen de São Paulo aumentó ligeramente: 20.9 contra 19.7% para Minas, con Rio Grande en tercer lugar (11.1%).[20] En todo el periodo, Minas dispuso de una participación elevada en el total de votos y, después de 1902, ésta se mantuvo más o menos constante, mientras la participación de São Paulo y Rio Grande aumentó, con lo cual creció la tendencia de que los tres estados dominaran las contiendas nacionales.

São Paulo

Entonces como ahora São Paulo era el gigante económico de la federación. Para la época del primer censo económico de 1920, representaba más de dos séptimas partes del total del producto agrícola e industrial de Brasil; esta cifra era más del doble del producto del estado que tenía el segundo lugar, Minas Gerais. Para 1939, el primer año para el cual disponemos de las cifras del producto interno bruto por estado, otra vez São Paulo representó más de dos séptimas partes del total, una porción de más de tres veces el tamaño del segundo estado, ahora Rio Grande do Sul.[21]

La posición de São Paulo en el mercado de las exportaciones era sobresaliente. Entre 1921 y 1940, su proporción en el valor de las exportaciones nacionales era, en promedio, constantemente más de la mitad del total. A mediados de los años veinte, Santos, el principal puerto del estado, exportaba tres veces la cantidad que enviaba al exterior Río de Janeiro, el segundo puerto de mayor importancia. Desde luego que, en un inicio, las exportaciones de café dieron a São Paulo su prosperidad.

---

edad y por lo tanto no eran políticamente indiferentes como lo había sido la primera generación, ya que pocos de ellos estaban naturalizados.

[20] Véanse las fuentes en J.L. Love, *Autonomia e Interdependencia: São Paulo e a Federaçâo Brasileira*, t. 3, vol. 1, São Paulo, DIFEL, 1975, p. 56.

La brecha entre São Paulo y los otros estados en cuanto a suma de votos se había ampliado progresivamente en la posguerra. En las elecciones del Congreso de 1970, São Paulo representó el doble de votos que Minas, aún en segundo lugar. Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (en adelante IBGE), *Anuário estatístico do Brasil: 1971*, Río de Janeiro, 1971, p. 816.

[21] Los cálculos para 1920 fueron obtenidos de las cifras en Lyra, *Cifras e notas...*, *op. cit.*, pp. 44-45. Los datos de Lyra provienen del censo federal, que desafortunadamente no intentó medir los servicios como contribución al producto nacional. Los datos de 1939 provienen de *Conjuntura Econômica*, núm. 6, junio de 1970, p. 95. Para 1939, el Distrito Federal había sobrepasado tanto a Rio Grande do Sul como a Minas Gerais en cuanto a producción.

En 1907, la mitad del café del mundo se producía en São Paulo (y las tres cuartas partes en todo Brasil). Hacia 1920 el estado también encabezaba a la nación en producción industrial. El hecho de que São Paulo se convirtiera en un exportador neto hacia otros estados brasileños en 1931 —como en adelante continuó siéndolo— era un indicador importante, aunque indirecto, de su desarrollo industrial. Para 1939 la industria, como contribución a la producción total de São Paulo, estaba al mismo nivel que la agricultura.[22]

Dada la posición económica de São Paulo, casi no sorprende el que los recursos financieros del gobierno fueran grandes en comparación con los de otros estados. En los años estudiados, São Paulo solía tener por lo regular de dos a tres veces el ingreso obtenido por Minas Gerais o Rio Grande do Sul, los dos estados que rivalizaban por el segundo lugar.[23] São Paulo representaba más de un tercio de todos los ingresos de los estados para 1937, a pesar de la persistencia de los bajos precios del café en los años treinta; y su ingreso en el año del golpe que dio vida al Estado Nôvo fue de alrededor de una quinta parte del correspondiente al gobierno federal. De los ingresos federales, casi un tercio provenía de São Paulo en los años treinta, década en que el erario federal ingresaba de seis a ocho veces la cantidad del segundo estado, Rio Grande do Sul.[24]

Al expandirse la economía de São Paulo, también lo hizo su población. En 1892 todavía tenía el tercer lugar entre los estados, pero superó a Bahía hacia 1900. São Paulo rebasó a Minas Gerais en los años treinta y ha sido el estado más poblado de los censos de cada decenio a partir de 1940, cuando su población ascendía a 7 180 000.[25] Hasta los años treinta el mayor ímpetu del crecimiento demográfico era la inmi-

[22] Sobre São Paulo como exportador neto, véase Warren Dean, *The Industrialization of São Paulo: 1880-1945*, Austin, University of Texas Press, 1969, pp. 193-194; sobre la industria como contribuyente del producto estatal, véase *Conjuntura Econômica...*, *op. cit.*, p. 95.

[23] Los ingresos estatales de Minas por lo general eran mayores que los de Rio Grande, aunque en algunos años de los veinte y los treinta este último obtuvo mayores recaudaciones. IBGE, *Anuário...1939-1940*, Rio de Janeiro, s.f., pp. 1412-1415.

[24] *Ibid.*, pp. 1271, 1409; São Paulo, Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, *Relatório: exercício de 1949*, São Paulo, 1955, p. 72; Ministério da Fazenda, Contadoria Geral da Republica, *Balanço geral do exercício do 1940*, Rio de Janeiro, 1941, p. 365. El gobierno central recaudó más ingresos en el Distrito Federal que en São Paulo, en parte debido al ingreso de las empresas de propiedad federal en la capital nacional.

[25] IBGE, *Anuário... 1971*, p. 41. Para la época del censo de 1970, había 18 000 000 de paulistas, que incluían casi 20% de la población nacional. Los resultados globales de los primeros censos se revisaron retrospectivamente, y las cifras se citan aquí y más adelante tan sólo para indicar tendencias generales y posiciones relativas.

gración extranjera, y durante la Vieja República, la mitad de los inmigrantes de la nación se establecieron en São Paulo. Muchos de ellos permanecieron en áreas urbanas, y si bien Río de Janeiro siguió siendo la metrópoli nacional en los años estudiados, la ciudad de São Paulo avanzaba con paso seguro hacia el primer lugar. Entre 1890 y 1900, el crecimiento de la capital estatal excedió la de Río en términos absolutos.[26] Hacia 1920 la ciudad de São Paulo tenía más de medio millón de habitantes y para 1940, más de 1.3 millones.

Por razones políticas, una de las características significativas de la población del estado de São Paulo era la tasa de alfabetismo, debido a que sólo se concedían derechos de sufragio a quienes sabían leer y escribir. La tasa de alfabetismo de São Paulo era inferior al promedio nacional en 1890, en parte debido a su numerosa población esclava a finales del Imperio. Sin embargo, para 1920, sólo Rio Grande do Sul tenía una proporción de alfabetismo mayor, y los dos estados mantuvieron sus respectivas posiciones en el censo de 1940, ambos con una tasa de alfabetismo ligeramente mayor a 50 % entre la población mayor de cinco años.

El interés del Partido Republicano Paulista por la política federal difería de la preocupación más común sobre el patronazgo y las obras públicas. El programa político mínimo de São Paulo durante los años de 1889-1937 consistió en dominar las políticas federales sólo en las problemáticas para las cuales la acción a nivel estatal era imposible o insuficiente: control de la política monetaria y de tipo de cambio, garantías de los préstamos y representación diplomática. Sus líderes no sólo esperaban las obras públicas y las concesiones de prebendas (las cuales implicaban obligaciones recíprocas) que eran centrales para la estrategia de Minas Gerais. Sólo São Paulo tenía la opción de intervenir en la economía por su propia iniciativa, y durante periodos limitados podía indicar el camino hacia nuevas responsabilidades gubernamentales. Pero los asuntos económicos y fiscales estatales y nacionales eran tan interdependientes, que São Paulo no pudo haber seguido durante mucho tiempo una estrategia de aislamiento de la política federal, como lo había hecho Rio Grande de 1894 a 1906. Y la expansión de los mercados y las inversiones paulistas, además del creciente poder militar y las responsabilidades de consolidación de deudas del gobierno de Vargas en los años treinta, directa e indirectamente redujeron la libertad de acción de São Paulo.

[26] Paul Singer, *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*, São Paulo, Editora Nacional, 1968, p. 47.

Se requiere una mirada más cercana a la economía del café para comprender el poder y los intereses de São Paulo. Los paulistas produjeron el principal bien de exportación, el cual, durante el transcurso del régimen, se convirtió en el principal monocultivo del país. Durante un momento efímero, en 1910, el caucho del Amazonas representó una parte del valor de las ganancias obtenidas del comercio exterior casi tan grande como el café (40 y 41%), pero una década más tarde, el caucho había caído a 3% de las exportaciones y continuó disminuyendo.[27] Una mayor organización de la producción en lugar de mano de obra de peones más barata, además de la perenne incapacidad de los productores para controlar la plaga de la *Hevea brasiliensis,* pusieron a Brasil fuera de combate en el comercio del caucho.[28]

La importancia del café aumentó desde la década de 1880 hasta el final de los años veinte y, cuando las exportaciónes de caucho cayeron precipitadamente, la primera mercancía se elevó a 70% del valor de las exportaciones brasileñas, un ejemplo notorio de dependencia respecto de un monocultivo en un país más grande que la porción continental de Estados Unidos.

El café significaba São Paulo, y los políticos paulistas buscaban con afán manejar su economía de exportaciones. Sus dirigentes estaban dispuestos a cooperar con los representantes de otros estados y con el gobierno federal cuando percibieran intereses compartidos; por otra parte, entre las élites estatales los paulistas tenían una mayor capacidad para adoptar políticas económicas intervencionistas con las que se reduciría el gobierno federal, y en ocasiones lo hicieron. Los ejemplos más famosos de cooperación con otros estados, alianza con el gobierno federal e independencia los proporciona la valorización del café en sus diferentes etapas de desarrollo. En un principio São Paulo intentó que el gobierno federal financiara el esquema, y cuando fracasó, se estableció un plan de tres estados, con Río de Janeiro y Minas Gerais, en Taubaté, São Paulo, en 1906. Minas y Río se retiraron antes de que se aplicara el programa, y en 1908 São Paulo asumió la responsabilidad por sí mismo, una acción que fue posible por el hecho de que generaba

[27] Datos en Ludwig, *Brazil...*, *op. cit.*, pp. 317-318.

[28] Warren Dean discrepa de la explicación de la mano de obra de peones más barata y sostiene que la incapacidad brasileña para controlar las plagas era la razón por la que Brasil permanentemente perdía su participación en el mercado, aun cuando en los años treinta la Ford Motor Company realizó importantes esfuerzos tecnológicos y de racionalización. Dean, *The Struggle for Rubber: A Study of Environmental History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, en especial p. 82.

la mitad de la producción anual mundial. Cuando el primer préstamo de valorización fue pagado a los acreedores extranjeros antes del plazo, el hecho se interpretó como un triunfo absoluto de la valorización. El gobierno estatal repitió el programa en 1917 y obligó al gobierno federal a hacerlo en 1921, sosteniendo que el café era un bien nacional, no regional, y que la salud de la industria del café era una responsabilidad federal. En 1924, el programa se regresó al estado de São Paulo por un presidente que reducía radicalmente el presupuesto, y a finales de los años veinte, se llegó a un acuerdo entre los estados, que en última instancia giraba en torno a la posición de crédito de São Paulo. Con los años, la valorización inevitablemente introdujo cada vez más productores al mercado —en São Paulo, en otros estados y en el extranjero—, los cuales aprovecharon la ventaja de los altos precios internacionales artificiales. La valorización se detuvo de manera desastrosa con la Gran Depresión, pero ésta también permitió que los paulistas delegaran permanentemente la principal responsabilidad de la protección del café al gobierno federal.

En la demanda de São Paulo de que se otorgara apoyo federal a la economía de exportación estatal, la política cambiaria era por lo menos tan importante como el aspecto de la valorización. El erario federal y la economía del café paulista entraron en una forzada relación simbiótica: el gobierno central dependía en gran medida de los derechos de importación para su funcionamiento normal, y las importaciones a su vez dependían de las exportaciones.

Los productores de café calculaban los costos en milreis brasileños y recibían dólares, marcos, francos y libras "duros" por sus mercancías. Es un hecho muy conocido que ello favorecía por consiguiente la continua devaluación del milreis. Aunque había otros intereses que propiciaban una tasa estable o de revaluación (incluyendo los consumidores y los importadores de São Paulo),[29] el núcleo de la oposición a la devaluación galopante provino del propio erario federal, que tenía que pagar sus amplias obligaciones de préstamos en las monedas europeas y

[29] Los industriales también se beneficiaron de las tasas de revaluación en cuanto a que podían comprar bienes de capital más baratos. Una tasa de depreciación tendía, desde luego, a encarecer las mercancías extranjeras en relación con las manufacturas nacionales. Así en periodos de valorización (o de estabilidad) del tipo de cambio, los niveles de inversión en la manufactura tendían a ser elevados y el producto se mantenía bajo; en periodos de devaluación, la inversión tendía a disminuir mientras que el producto aumentaba. Véase Annibal Villanova Villela y Wilson Suzigan, *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*, Río de Janeiro, IPEA, 1973, p. 85.

norteamericana, cada vez más caras.[30] Llevado y traído hacia uno y otro lado, el gobierno federal trató de pactar manteniendo baja la tasa de deterioro del milreis. Se intentaron dos esquemas de estabilización durante la Vieja República, uno en 1906, que fue notorio por su favoritismo hacia los exportadores,[31] y un programa similar en 1927. Los intereses del café resultaron afectados en forma adversa por el tipo de cambio después de 1931, aunque la política de cambios perdió parte de su relevancia en los años treinta, cuando la baja de precios no logró ampliar las ventas del café; por lo tanto, el régimen de Vargas tuvo que recurrir a esquemas de trueque para disminuir las elevadas existencias brasileñas.

En el área de la oferta de mano de obra, los dirigentes paulistas eran reacios a depender únicamente de las fuerzas del mercado. En este aspecto, São Paulo esperaba relativamente poco del gobierno federal y estaba mayormente interesado en mantener abiertos los puertos de Brasil a los europeos y a los asiáticos que quisieran trabajar en los campos de café. La crisis de mano de obra de las *fazendas* de café esclavistas en 1886-1887 se había resuelto llevando inmigrantes brasileños a las plantaciones, y el gobierno de São Paulo financió la inmigración desde ese momento hasta finales de los años veinte, cuando se interrumpió temporalmente la subvención. La inmigración desde los otros estados llevó a los inmigrantes extranjeros hacia São Paulo en 1928, y así ocurrió de manera constante después de 1934, cuando la ley sobre "orígenes nacionales" restringió la inmigración. El imán de la economía paulista en el mercado de trabajo interno demostró su fuerza y São Paulo no se opuso a la política de inmigración federal, ya que la mano de obra de las fábricas y del campo de Minas, Bahía y el noreste continuó llegando a São Paulo en el momento que pasaba de la agricultura a la manufactura.

[30] Desde luego que el gobierno estatal de São Paulo se enfrentaba al mismo problema, pero los intereses del café eran más poderosos a nivel nacional. Para análisis sobre la política de los tipos de cambio, véase Edgard Carone, *A República Velha. Instituções e classes sociais*, São Paulo, DIFEL, 1970, pp. 96-99. Los intereses del café tenían conflictos entre grupos y parece obvio que los agricultores no se beneficiaron tanto, por lo menos directamente, de las manipulaciones del tipo de cambio como los exportadores.

[31] De acuerdo con un experto en finanzas internacionales de Brasil, el tipo de 15 dólares por milreis "no era más que una reducción general de los recursos financieros de la nación para los intereses particulares de los cafeticultores". Valentim Bouças, *História da dívida externa*, Río de Janeiro, Edições Financeiras, 1952, p. 219.

MINAS GERAIS

El otro elemento sobresaliente en la política de la Primera República fue el partido gobernante de Minas Gerais, el Partido Republicano Mineiro (PRM). Minas era un estado con un tamaño dos veces superior al de São Paulo o Rio Grande do Sul, el cual contó con la mayor parte de la población y de los votos hasta los años treinta. Pero Minas tenía ciertas desventajas: su economía era mucho más débil que la de São Paulo e incluso perdió su posición de segundo lugar ante Rio Grande hacia finales del periodo. Además, sólo dos de siete subregiones, el Mata y el Sul, participaban de la prosperidad generada por el café. Su economía industrial, centrada en Juíz da Fora, estaba en un declive relativo, y los intereses del ganado y de productos lácteos requerían también distintos tipos de políticas. Aún más, era una historia de crecimiento inadecuado, más que de semiestancamiento, el destino de dos importantes estados del noreste, Pernambuco y Bahía. En una escala de 20 estados, el relativo éxito económico de Minas contribuyó a salvarlo de la fragmentación política.[32] La función del PRM en la política nacional cumplía el estereotipo tradicional de la personalidad de Minas y contrastaba con la de los paulistas y los riograndenses (también llamados *gauchos,* debido a la imagen de su estado como tierra de vaqueros). Si bien el paulista era considerado emprendedor, orientado hacia el dinero y en ocasiones arrogante, y el riograndense, una especie de bravucón con vocación por las armas, el mineiro era visto como conservador, inclinado hacia su región y su familia, y políticamente astuto.

Mientras que los dirigentes políticos paulistas tendían a buscar el control del intercambio federal, la inmigración y las políticas monetarias y fiscales, los mineiros miraban más hacia una amplia participación en las obras públicas (en particular los ferrocarriles) y el patronazgo federal para los habitantes de su estado. En este empeño tuvieron un amplio éxito. Para esto, eran condiciones necesarias aunque no suficientes la enorme economía del estado, un presupuesto estatal proporcionalmente considerable y una suma grande de votos. Otra clave del poder era "la organización política: la capacidad de unirse para una acción en común", a pesar de que había intereses subregionales y económicos sumamente diferenciados y en ocasiones conflictivos, que provenían en parte de fuertes vínculos familiares y locales. Minas era políticamente una re-

[32] Wirth, *Minas Gerais...*, *op. cit.*, p. 228.

gión, mientras que económicamente no lo era.[33] La capacidad de mantener unidos intereses divergentes distinguía a la dirigencia política de Minas de la de Bahía. Contiguo a Minas Gerais, Bahía era un estado de tamaño similar y el segundo del país en cuanto a población y votantes registrados al inicio del periodo, pero tenía una economía que en términos *per capita* tendía hacia el estancamiento, y sus políticos a menudo estaban divididos.

Las élites políticas de Minas Gerais y São Paulo se reclutaban de manera similar de grupos relativamente opulentos, con una alta educación y en cierta medida cerrados, aunque las pruebas prosopográficas muestran que los paulistas estaban mucho más integrados con las clases propietarias que dirigían la economía.[34] Las dos maquinarias estatales eran similares en cuanto a su dependencia de los notables locales, la violencia relacionada con el *coronelismo* (el caciquismo) y las amplias relaciones entre patrones y clientes. Sin embargo, el Partido Republicano Paulista tenía una base financiera más segura, con un sistema de pago de cuotas regular, que tendía a disminuir la importancia de su carácter "vertical" patrón-cliente.

Rio Grande do Sul

El tercer aparato estatal más poderoso, el Partido Republicano Riograndense, fue un tardío contendiente por el poder, y en efecto sólo participó de él a partir de 1910. Era el único de Brasil que tenía una base ideológica explícita (positivismo comtiano), así como también era la única oposición organizada con un programa ideológico que exigía un régimen parlamentario para remplazar la Constitución presidencialista. Las divisiones ideológicas y partisanas habrían sido menos importantes de no haber sido por una amarga guerra civil en todo el estado al inicio de la República (1893-1895) que estableció las líneas de una fuerte división política, antes de que Getúlio Vargas se convirtiera en gobernador en 1928. En parte como resultado de la guerra, el Partido Republicano Riograndense gobernante era capaz de imponer su voluntad a nivel local, incluso al grado de derrocar a los poderosos *coronéis* locales. Así, la maquinaria estatal tenía más poder sobre sus caciques locales que la de São Paulo. En el extremo opuesto estaba Bahía, donde un poderoso

[33] *Ibid.*, p. 229.

[34] Véase Joseph L. Love y Bert J. Barickman, "Rulers and Owners: A Brazilian Case Study in Comparative Perspective", *Hispanic American Historical Review*, núm. 4, 1986, pp. 743-765.

coronel de tierra adentro, Horácio de Matos, era capaz de echar fuera a las fuerzas políticas estatales enviadas contra él, lo que lleva a un estudioso a identificar a los señores de guerra tiranos como un importante subtipo en Bahía.[35]

Cuando el Partido Republicano Riograndense se convirtió en una fuerza nacional a partir de 1910, lo hizo en alianza con el ejército y tomando ventaja de las divisiones entre Minas Gerais y São Paulo. Las excelentes relaciones entre el Partido Riograndense y el aparato militar provenían en parte de la gran cantidad de soldados estacionados en el estado (en caso de conflicto con Argentina) y la vocación militar putativa de los gauchos. La República continuaba la práctica imperial de estacionar de un cuarto a un tercio del ejército en Rio Grande do Sul, y el mando del distrito militar de Rio Grande (la tercera región después de 1919) era uno de los puestos del ejército más importantes; ocho comandantes de esta región se convirtieron en ministros de guerra en la Vieja República. Además, la única academia militar profesional de importancia en Brasil fuera de la capital federal se encontraba en Rio Grande do Sul. En 1907, el año en que dos futuros presidentes, Getúlio Vargas y Eurico Dutra hicieron su debut en la política riograndense como dirigentes estudiantiles en la escuela de derecho y la academia militar, respectivamente, había más cadetes en Pôrto Alegre que en Río de Janeiro.

El mito sobre la vocación militar del gaucho se basaba en el hecho de que en la era republicana, igual que en la imperial, Rio Grande había proporcionado más generales que cualquier otra provincia a finales del Imperio, y aún lo hacía en la época de la revolución de 1930. Asimismo, Rio Grande aportó más presidentes al prestigioso Club de Oficiales (Club Militar) y más ministros de guerra durante la Vieja República que ningún otro estado.[36]

Había varias razones para los cercanos vínculos entre el Partido Republicano Riograndense y el ejército federal, incluyendo convicciones ideológicas (positivismo comtiano, en el cual se basaban tanto el partido gobernante como la Constitución estatal), los vínculos establecidos durante la lucha de 1893-1895 y la lealtad regional. Otro factor fue la defensa incansable del Partido Republicano Riograndense de los gastos militares en el Congreso, donde estaban los riograndenses en comités clave. Por último, el Partido Republicano Riograndense era el único alia-

[35] Pang, *Bahia...*, *op. cit.*, p. 38 y *passim;* sobre De Matos, véase también Walfrido Moraes, *Jagunços e heróis*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1963.

[36] Love, *Rio Grande do Sul...*, *op. cit.*, p. 117.

do potencial del ejército en una contienda por el poder: los cuerpos de oficiales por sí mismos no podían derrotar la alianza mineiro-paulista, que tendía a controlar la sucesión presidencial, ni tampoco podían confiar en los aparatos de otros estados para oponerse a las organizaciones más poderosas. Cuando los gauchos no contendían por el poder nacional, el ejército permanecía leal al presidente.

Si São Paulo era el principal productor de café, Minas Gerais era el segundo, mientras que Rio Grande se orientaba hacia el mercado nacional para sus "exportaciones" más importantes: carne seca y arroz. El aparato del estado era más similar a Minas que São Paulo al buscar prebendas y obras públicas, pero difería de Minas en su interés relativamente mayor en asuntos que afectaban el mercado nacional.[37] Como Rio Grande era el elemento desestabilizador, la política de la Vieja República a menudo se describía como una *política do cafè com leite* —Minas era también un estado con productos lácteos—, ya que había una tendencia a que las maquinarias de São Paulo y Minas Gerais alternaran sus candidatos para la presidencia.

Los estados satélite

Aun cuando la situación fiscal de los 17 estados menores mejoró en la primera década de la República en relación con la última del Imperio, sus ingresos eran lamentablemente inadecuados, y en los estados asolados por la sequía entre Río de Janeiro y el valle del Amazonas —una región que logró su identidad como el "noreste" precisamente en esta época—[38] la masa de la población sufría de una pobreza agobiante, incluso de miseria. Aquí el federalismo tenía un significado distinto. Sobre todo, significaba buscar transferencias de ingresos del gobierno federal, un esfuerzo que tuvo mayor éxito después de la segunda Guerra Mundial, debido a que la Constitución de 1946 especificaba que 3% de los ingresos federales se asignarían al desarrollo de las áreas afectadas por la sequía en el noreste.[39]

[37] Por ejemplo, al restringir el acceso de la carne seca de bajo costo uruguaya y argentina a los mercados brasileños. También se preocupaba más por combatir la inflación, ya que el consumo de la carne seca en Brasil era elástico según el precio. (Sin embargo, debido a que Minas era un estado de productos lácteos que vendía su mercancía en Río de Janeiro y otros lugares, el PRM tampoco podía dejar de pensar en los asuntos económicos internos.)

[38] Linda Lewin, *Politics and Parentela in Paraíba*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 23.

[39] Sobre el fracaso neto del noreste para obtener una transferencia de ingresos regionales positiva en este esfuerzo debido a las políticas fiscales, comerciales y de tipo de cambio del gobierno,

El notable ejemplo del éxito del noreste durante el periodo de que tratamos era un programa de construcción de presas, y los escasos depósitos *(açudes)* efectivamente terminados se construyeron en los tres años en que, como consecuencia de una separación entre Minas Gerais y São Paulo durante una crisis por la sucesión, Rio Grande do Sul pudo imponer un presidente del noreste.[40] Para fortalecer esta posición, el nuevo ejecutivo, Epitácio Pessoa, del pequeño Paraíba, eligió a seis de sus siete ministros de los aparatos políticos de los tres grandes estados. Pessoa señaló después el hecho revelador de que su gobierno ¡gastó casi lo mismo en ferrocarriles tan sólo en São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul que en todo su programa de desarrollo para ocho estados del noreste![41] Cuando Bernardes, el ex gobernador de Minas, sucedió a Pessoa en noviembre de 1922, el apreciado programa de desarrollo del noreste que proponía el presidente saliente se interrumpió abruptamente, con lo que muchos proyectos quedaron inconclusos.[42]

La política "exterior" de los estados del noreste era similar a la política de las naciones balcánicas entre el declive del Imperio otomano y el final de la segunda Guerra Mundial: cortejaban y trataban de propiciar los "grandes poderes" (el gobierno federal y los tres grandes estados), mientras que las relaciones entre sí mostraban un cauto oportunismo, cuando luchaban entre ellos mismos para conseguir los favores otorgados por la federación. Aunque no entraban en guerra entre sí por exigencias territoriales en conflicto, como los regímenes contemporáneos de los Balcanes en 1912-1913, los estados satélite no cesaban de presionar en la Corte para conseguir dichas exigencias.[43] Además, el presidente y los dirigentes de los "tres grandes" partidos estatales con frecuencia eran capaces de dividir las delegaciones del Congreso dentro de los estados satélite, con lo cual reducían aún más su limitado poder en el gobierno federal.[44] Asimismo, los gobiernos de los estados vecinos del noreste en

---

véase Love, "Modeling Internal Colonialism: History and Prospect", *World Development*, núm. 6, junio de 1989, pp. 905-922.

[40] Véase Love, *Rio Grande do Sul...*, *op. cit.*, pp. 183-185.

[41] Epitácio Pessoa, *Pela verdade*, Río de Janeiro, F. Alves, 1925, p. 374.

[42] Sobre estos temas, véase Albert Hirschman, *Journeys toward Progress*, Nueva York, Twentieth Century Fund, 1963, pp. 11-50.

[43] Sobre el conflicto y la cooperación entre regiones, véase Levine, *Pernambuco...*, *op. cit.*, pp. 126-136.

[44] "Al mismo tiempo las facciones políticas antagonistas de São Paulo se unieron por su interés mutuo en la Asamblea constituyente [de 1933-1934]; la delegación de Pernambuco se dividió en tres bloques, creando una delegación incontrolable y diluyendo aún más la influencia del estado." Levine, *Pernambuco...*, *op. cit.*, p. 161.

ocasiones establecían barreras contra los intercambios comerciales entre las regiones, no con el propósito de obtener ingresos, como repetidamente lo hacía Minas, sino para reorientar el flujo del comercio local. Éste fue el caso de la "guerra fiscal" entre Paraíba y Pernambuco a finales de la Vieja República.[45]

El dominio de las oligarquías familiares en los estados más débiles o pequeños del noreste y en otras partes, aunque estaba presente en el Imperio, se convirtió en un rasgo mucho más sobresaliente de la política durante la República, debido a que los gobernadores estatales eran elegidos y ya no nombrados desde Río. Los Acióli dominaban Ceará, como los Machado, y después los Pessoa dominaban en Paraíba. De la misma manera, los Malta en Alagoas, los Madeiros en Rio Grande do Norte, los Nery en Amazonas, los Bulhões en Goias y los Murtinho en Mato Grosso.

En la raíz de este arcaísmo político estaba el *coronelismo* y sus bases sociales. La sociología Maria Isaura Pereira de Queiroz considera que el *coronelismo* tuvo sus orígenes en el parentesco (la familia extensa), que era patriarcal, estratificado (en parte por ramas legítimas y bastardas) y, adentro y afuera, se llenó de redes entre patrón y cliente.[46] Además, la dominación requería una base económica firme, y los matrimonios entre las parentelas permitían alianzas lo suficientemente amplias para garantizar a las principales familias el dominio de las unidades federales más pequeñas y menos pobladas.

El control del gobierno estatal y local en tales circunstancias fue "neopatrimonial" en cuanto a que las apariencias modernas escondían una concepción renacentista de lo que significaba el gobierno. Así, las prebendas y los contratos gubernamentales favorecían a los miembros de la familia dominante, lo que ilustra el patrón mediterráneo de comportamiento social que Edward Banfield llamaba "familismo amoral".[47]

En el interior de estos estados, prevaleció el *poder privado,* derivado de la época colonial y sólo modificado por el estado imperial. Así, la justicia y los poderes políticos, bajo control del *coronel,* siguieron siendo señoriales hasta la revolución de 1930.

En resumen, mientras los políticos de los tres grandes estados del

[45] Lewin, *Politics and Parentela,* pp. 383-388.

[46] Maria Isaura Pereira de Queiroz, "O coronelismo numa interpretação sociológica", en Boris Fausto (comp.), *História Geral da Civilização Brasileira,* t. III, São Paulo, 1975, pp. 164-171.

[47] Edward Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society,* Glencoe, Free Press, 1958. El estudio de caso fue el "Mezzogiorno" italiano.

centro-sur y del extremo sur estaban en una fase de transición desde una política "vertical" de patrón-cliente y de parentesco hacia una forma más "horizontal", basada en la asociación voluntaria y el interés económico, en el noreste las configuraciones políticas permanecieron atadas a antiguos valores y estructuras mediterráneas, de los cuales la familia extensa era la espina dorsal. En el noreste económicamente indiferenciado, la distinción entre *as famílias* y *o povo* (el pueblo) era el equivalente burdo de la existente entre "clases" y "masa" en São Paulo y Río de Janeiro en el mismo periodo.[48]

Adaptaciones de la democracia formal

El noreste no sólo tenía que competir contra la *política do café com leite,* sino también contra la *política dos governadores*. Este acuerdo permitió que el presidente y los gobernadores tomaran importantes decisiones sobre las políticas y el personal; pero en un sentido más amplio, era una política de todos los gobiernos para mantenerse en el poder entre sí de manera indefinida.

A principios del presente siglo, el presidente Manuel Campos Sales, un paulista, instituyó la *política dos governadores* como medio de garantizar que el presidente obtuviera siempre la mayoría en la Cámara de Diputados. Para lograr este propósito, impulsó dos cambios de procedimiento en la Cámara. Uno de ellos efectivamente otorgaba al presidente el control sobre el comité de credenciales de la Cámara. El segundo exigía que una mayoría de consejeros del municipio en cada distrito congresional certificara el voto del ganador. Dado que el partido gobernante a nivel estatal apoyaba a los políticos locales y viceversa, ésta era otra salvaguarda en contra del ingreso de los diputados no sumisos al presidente.

Campos Sales introdujo la *política dos governadores* para garantizar el apoyo del congreso para las políticas fiscales y monetarias requeridas por el préstamo de financiamiento Rothschild (1898), que consolidaba la deuda externa brasileña. Se incluían medidas impopulares como la elevación de impuestos, disminuir la moneda en circulación y los gastos gubernamentales y establecer un gravamen para Rothschild en las re-

[48] La centralidad de la familia era el principio organizador básico para la vida de la clase media y superior en Bahía, como se demuestra ampliamente en Dain Borges, *The Family in Bahia, Brazil, 1870-1945,* Stanford, Stanford University Press, 1992.

caudaciones aduanales. Así, la política era una adaptación de las estructuras democráticas formales a las condiciones políticas en una economía neocolonial.

La práctica de apoyo mutuo por parte de los políticos continuó durante la Vieja República y se asoció con el dominio de la política por el presidente y los gobernadores de Minas Gerais y São Paulo. La incapacidad de los grupos de oposición para lograr puestos salvo por medio de la revolución (incluyendo los de nivel estatal), junto con la exclusión del poder de las clases urbanas media y trabajadora a través del *coronelismo*, contribuyeron a la desaparición de la Constitución de 1891 en 1930. De este modo la Primera República fue incapaz de resolver un problema para el que el Imperio tenía una solución: eliminar a los titulares del poder sin violencia. La monarquía fue capaz de hacer esto mediante la designación que hacía el emperador de un miembro del partido de oposición en el parlamento para que "hiciera" las elecciones, cuyos resultados, durante el Segundo Imperio, siempre redituaban al partido que organizaba dichas contiendas.[49]

Después de que el nuevo sistema federal se había estabilizado bajo el control civil a finales de la década de 1890, la intervención del gobierno federal en los estados era frecuente, pero los tres estados grandes y sus aparatos políticos estaban exentos. Si un presidente hostil a los intereses de São Paulo llegara al poder —suceso raro—, sería disuadido de intervenir en São Paulo por la organización de la policía estatal, la *Força Pública*. De las 20 fuerzas policiacas estatales, São Paulo tenía la mayor y mejor equipada, con una lista de servicio activo de 14 000 hombres entre 1925 y 1926, los años pico.[50] De hecho, la *Força Pública* era nada menos que un ejército estatal: su escala salarial era prácticamente equivalente a la del ejército nacional, tenía su propia academia militar y una misión militar extranjera después de 1906, y en los años veinte añadió la artillería, tanques armados y cuerpos aéreos. Hasta los años treinta el gobierno de São Paulo tenía poco que temer del personal militar federal.[51]

[49] Richard Graham, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1990, pp. 79 y *passim*. Un sistema paralelo en el Portugal contemporáneo, basado en una Constitución similar, se denominaba *rotativismo*.

[50] El ejército en aquella época tenía 30 000 soldados en servicio activo, distribuidos a lo largo de la mitad de un continente.

[51] Sobre la policía estatal militarizada, véase Heloísa Rodrigues Fernandes, *Política e segurança*, São Paulo, Alfa-Omega, 1974, y Love, *São Paulo...*, *op. cit.*, pp. 216-219 y *passim*. En una fecha tan tardía como 1964 la *Força Pública*, que entonces ascendía a 30 000 soldados, desempeñó un papel importante en el derrocamiento del presidente Goulart.

Minas Gerais y Rio Grande do Sul también podían contar con fuerzas estatales significativas, aunque las suyas eran menores que las de São Paulo. Los otros 17 estados tenían fuerzas mucho más débiles, en términos tanto de tamaño como de disciplina.

La intervención federal era una forma segura de realizar un cambio de gobierno en los 17 estados satélite: de hecho la única forma, fuera de la guerra civil, que sin embargo estallaba ocasionalmente. Durante la Vieja República ocurrieron docenas de intervenciones en contra de funcionarios estatales, y la intervención federal se convirtió en la manera "normal" en que las fuerzas de oposición tomaban el poder en contra de los aparatos estatales corruptos que controlaban las urnas.

El artículo 6 de la Constitución estableció una serie de condiciones necesarias para la intervención. Las dos que se cumplían con mayor facilidad eran la necesidad de restablecer el orden y la tranquilidad a petición del gobierno estatal en particular, y la necesidad de preservar las instituciones y garantías "republicanas federales". La táctica que se empleaba con mayor frecuencia para la intervención según la primera condición era la división de la legislatura del estado en dos grupos, los cuales reclamaban entonces la legitimidad y validaban sólo las credenciales de sus propios adherentes. Si el grupo hostil al gobernador podía demostrar una mayoría numérica a satisfacción del gobierno federal, podía conseguir la intervención militar. Una división legislativa de este tipo ocurrió en 1909, en el estado exportador de caucho del Amazonas, con la connivencia del jefe del Senado, José Pinheiro Machado de Rio Grande do Sul; pero el presidente Nilo Peçanha reinstauró al gobernador derrocado. En la siguiente administración del presidente Hermes da Fonseca (1910-1914), las asambleas del grupo restante se formaban en los estados de Río de Janeiro, Bahía, Ceará y Amazonas, con resultados variables. El segundo método para obtener la intervención —alegando la necesidad de garantizar las instituciones republicanas— se empleó para derrocar a los gobernadores de Bahía (1912) y Ceará (1914).

Entre tanto, en 1911-1912 los oficiales militares reformistas habían obtenido el poder con el apoyo implícito o explícito del ejército en los estados del noreste, Ceará, Alagoas, Pernambuco y Sergipe. En Bahía en 1912, como en Amazonas en el incidente antes mencionado de 1909, un comandante militar no se abstuvo de bombardear la capital estatal para derrocar al gobernador titular. Pero el senador Pinheiro y la oligarquía Acióli lograron cambiar las posiciones a los reformadores de Ceará, donde el primero pudo desalojar al recién instalado gobernador, el coronel

Franco Rabelo, al manipular el primitivo sentimiento religioso del interior. Los peregrinos del padre Cícero en su reducto del interior en Juàzeiro lanzaron una especie de cruzada contra el gobernador de Fortaleza, la capital de Ceará. Después de una guerra civil en todo el estado, en la cual el "ejército" de los campesinos saqueó varios pueblos y se lanzó contra la capital costera, el presidente Hermes y Pinheiro Machado decidieron que dicho reformador militar irregularmente instalado no podía mantener las "instituciones republicanas", y Hermes emitió un decreto de intervención. En las siguientes elecciones, los Acióli regresaron al poder.[52]

Tal vez Amazonas presentó el peor ejemplo de influencia recíproca entre inestabilidad local e intervención federal. Ahí el problema se complicó por el colapso de la economía regional del caucho, y por consiguiente de la base fiscal del gobierno estatal durante la primera Guerra Mundial. Los gobiernos rivales *(duplicatas)* habían persistido durante los años de Hermes y los inmediatamente siguientes mientras el gobierno federal apoyaba a una facción y luego a la otra; hacia los años veinte el estado zozobraba en un caos administrativo y financiero. El presidente Artur Bernardes (1922-1926) incluso temía una intervención estadunidense en Amazonas, el miembro más notoriamente insolvente y endeudado de la federación. De acuerdo con el futuro gobernante de Brasil, Getúlio Vargas, entonces miembro del congreso, Bernardes utilizó el problema del Amazonas para obligar a que se realizara una enmienda a la Constitución en 1926, mediante la cual se otorgaba a la unión una mayor autoridad para intervenir en los estados en casos de mala administración financiera.[53] Tal vez mejor que ningún otro, este caso ilustra el fracaso del federalismo en la Vieja República.

La elección del presidente

La presidencia era la pieza clave no sólo de la rama ejecutiva del poder, sino también de todo el sistema político, y las alianzas a nivel nacional giraban alrededor de las luchas por elegir al presidente. Para determinar la sucesión presidencial, por lo regular los partidos políticos de São

[52] Sobre las intervenciones y los levantamientos de 1909-1914, véase Love, *Rio Grande do Sul...*, *op. cit.*, pp. 157-161. Sobre el padre Cícero, véase Ralph della Cava, *Miracle at Joaseiro*, Nueva York, Columbia University Press, 1970.

[53] Love, *Rio Grande do Sul...*, *op. cit.*, p. 125.

Paulo y Minas Gerais trabajaban juntos; sin embargo, para 1910 Rio Grande do Sul también había ingresado a la contienda. Como se señaló, los tres aparatos eran capaces de dominar la política nacional debido a la fuerza económica y electoral de sus estados; en caso necesario, podían incluso apoyarse en sus fuerzas paramilitares. Los tres partidos estaban en posición de obtener apoyo subsidiando periódico, conseguir la mitad del total de votos en las elecciones presidenciales y respaldarse en sus ejércitos estatales para evitar una intervención presidencial. Los dirigentes de los tres partidos autónomos, actuando en concierto, podían evitar la crisis inherente a cada sucesión presidencial. Los desacuerdos entre los tres en ocasiones podían resolverse promulgando una legislación económica compensatoria; en São Paulo y Minas esto en general significaba la defensa del café, en Rio Grande, ventajas para actividades pastorales. De otro modo, el desacuerdo significaba una elección reñida que ponía en peligro el sistema político. Esto fue cierto en las tres elecciones presidenciales seriamente disputadas de la Vieja República, las de 1910, 1922 y 1930.

En esos años tres políticos gauchos intentaron ganar el control del gobierno federal cuando ocurrieron rompimientos en la alianza paulista-mineira. El senador Pinheiro Machado, ya influyente en la sucesión de 1906, había hecho de Rio Grande un estado "grande" para 1910, cuando Rio Grande se alió con Minas y el ejército en contra de São Paulo y Bahía para nombrar presidente a Hermes. El apoyo consistente de un gobierno "permanente" en Rio Grande do Sul, el control de los comités de credenciales en el Congreso, así como el control de dos puestos cruciales de este último, los de vicepresidente del Senado y líder de mayoría de la Cámara; la herramienta de la disciplina partidaria ejercida mediante su coalición nacional, el Partido Republicano Conservador; el libre uso de subvenciones para periódicos influyentes, y una influencia personal sobre el presidente: éstas eran las claves del poder de Pinheiro Machado. Pero su "sistema" era de relaciones personales y por lo tanto estaba sujeto a los cambios en las alianzas de la élite política. Cuando la alianza paulista-mineira se reactivó en apoyo de un presidente fuerte, el poder de Pinheiro comenzó a declinar, y el Partido Republicano Conservador se desintegró por completo después de su asesinato en 1915. La alianza Minas Gerais-São Paulo era una consecuencia lógica de los intereses económicos compartidos por los dos estados cafetaleros; la coalición de Pinheiro no contaba con tal cohesión.

Antonio Borges de Medeiros, el "perpetuo" gobernador de Rio Gran-

de (1898-1907; 1912-1928) no se involucró personalmente en la contienda por el control de la presidencia sino hasta después de la muerte de Pinheiro. La intervención de Borges en la junta de dirigentes de 1919 donde se originó la elección de Epitácio Pessoa ocurrió durante un estancamiento entre Minas y São Paulo. En 1922, Borges inició un experimento único en las elecciones presidenciales: se unió al presidente Nilo Peçanha del estado de Río de Janeiro para montar una campaña en contra de Minas y São Paulo en un momento en que los gigantes del café estaban unidos. Pinheiro había logrado una alianza con el ejército, lo mismo que Borges y Nilo. Sin embargo, Pinheiro también había tenido el apoyo del partido de Minas y los votos de "bolsillo" de una coalición débilmente equilibrada pero eficaz de satélites del Partido Republicano Conservador. En contraste, la "reacción republicana" de 1922 era un intento por unir tres estados "semisoberanos" —Río de Janeiro, Bahía y Pernambuco— con Rio Grande y los militares en contra de São Paulo, Minas Gerais y sus 14 clientes. La "reacción republicana" perdió, y el nuevo presidente, Bernardes, intervino en Río, Bahía y Pernambuco. Además, obligó a Borges de Medeiros a ceder su puesto de gobernador a finales de su periodo de cinco años en 1928.

Para el momento de la postulación de Vargas para la presidencia en 1930, una nueva generación de gauchos tenía una posición prominente. Se lanzo el primer desafío directo de un político riograndense para la presidencia, en un momento en que Minas Gerais y São Paulo de nuevo estaban divididos por la sucesión presidencial. La victoria dependía del apoyo irrestricto de Minas Gerais. Las elecciones —según las interpretó el Congreso— demostraban que un presidente titular podía guiar a su candidato a la victoria aun cuando se rompiera la alianza mineiro-paulista. Sin embargo, 1930 no era cualquier año electoral y las tensiones económicas agravaban el descontento político. El mercado del café se había derrumbado en octubre de 1929 y los cultivadores empezaron a rechazar el liderazgo del Partido Republicano Paulista en las personas del presidente Washington Luís y el presidente electo, Júlio Prestes, ambos ex gobernadores de São Paulo. El Partido Republicano Riograndense y el Partido Republicano de Minas organizaron una conspiración con oficiales militares que podrían llevar al poder a Getúlio Vargas, el candidato presidencial derrotado y gobernador titular de Rio Grande, por un periodo de 15 años. En 1930 los gauchos eran extraordinariamente adecuados para encabezar una revolución en contra del gobierno de Washington Luís. De los principales grupos políticos, los riograndenses,

que tradicionalmente se habían orientado hacia los mercados internos, eran los menos dependientes del sistema económico internacional y por ende los menos desacreditados por su derrumbe.[54] La revolución de 1930 era un veredicto sobre la viabilidad del federalismo brasileño y la alianza de *café com leite* sobre la que se fundaba.

Los años treinta: el proceso político

Los treinta fueron un periodo de fermento político, y el primer año de la gestión de Vargas vio el derrocamiento de los partidos republicanos gobernantes en todos los estados, excepto en Rio Grande do Sul y Minas Gerais, cuyos aparatos habían apoyado la revolución. Sin embargo, al Partido Democrático de São Paulo, un grupo reformista formado por profesionales, cultivadores y otros que habían apoyado el cambio de régimen, no se le permitió hacerse cargo de São Paulo. El Partido Democrático estaba frustrado debido a las presiones de la facción reformista y autoritaria dentro del ejército y dentro de la coalición de Vargas: los *tenentes*. La continua depresión y la falta de autogobierno en São Paulo condujeron a la única guerra civil del siglo XX en el país, en 1932, cuando una élite civil unida —los republicanos paulistas y los demócratas— intentaron infructuosamente derrocar al gobierno provisional.

Para reconciliar a los paulistas derrotados, el gobierno de Vargas asumió la mitad de las deudas de los cafeticultores y anunció elecciones para una asamblea constituyente en la cual los intereses regionales podrían expresarse de nuevo en forma enérgica. El dictador amplió más el padrón electoral, permitiendo que votaran las mujeres y las personas de 18 años de edad.

Se aprobó una nueva Constitución en 1934, y Getúlio Vargas fue electo presidente por la Asamblea constituyente. Aunque la carta de 1934

[54] Desde 1934 una estudioso marxista puso énfasis en la importancia del capital estadunidense en Rio Grande do Sul y concluyó que los gauchos prepararon el camino para terminar con la dominación británica y convertir a Brasil en un satélite de Estados Unidos. Cierto, la inversión de Estados Unidos era proporcionalmente mayor en Rio Grande que en São Paulo y Minas. Sin embargo, en 1920 había un porcentaje de empresas industriales de propiedad individual mayor en manos de Rio Grande que en cualquier otro estado, y el estado más meridional era mucho menos dependiente de las ventas internacionales que São Paulo. Como balance, considero que la orientación hacia el mercado nacional superó la presencia de empresas estadunidenses como un factor condicionante del comportamiento político de los gauchos en la revolución de 1930. Para la otra opinión, véase Sinani [*sic*], en Fernando Lacerda, Luís Carlos Prestes y Sinani, *A luta contra o prestismo e a revolução agrária e anti-imperialista*, s.p.i., 1934, p. 89.

limitaba los poderes estatales y establecía 40 miembros corporativos o "de clase" en el nuevo Congreso, 212 diputados se elegían en los distritos electorales geográficos, lo que de hecho inevitablemente significaba la reaparición de los partidos de base estatal. De este modo la política parecía estar tendiendo hacia la norma de la Primera República.

Los únicos partidos en los años de la Depresión que tenían verdaderas aspiraciones nacionales eran el Partido Comunista Brasileiro (PCB) y Açâo Integralista Brasileira (AIB), el partido fascista más grande de Latinoamérica. Sin embargo, incluso éstos tenían a la inmensa mayoría de sus aún modestos seguidores en localidades urbanas: la capital federal y la ciudad de São Paulo con sus suburbios industriales.

Aunque las hábiles maniobras de Vargas en los meses anteriores al golpe del Estado Nôvo habían dividido a los dos partidos liberales tradicionales de São Paulo, el Partido Constitucionalista (que había sucedido al Partido Democrático) y el viejo Partido Republicano Paulista, estas dos organizaciones fuertemente regionalistas de ningún modo habían perdido poder en favor de los grupos "extremistas". En 1936, en las últimas elecciones de São Paulo antes de 1945, el Partido Constitucionalista y el Partido Republicano Paulista ganaron conjuntamente 19 de los 20 asientos para el consejo municipal en la ciudad de São Paulo, precisamente donde los partidos clasistas deberían haber tenido mayor éxito.

En Río, la capital federal y la ciudad más grande del país, la situación era diferente, en cuanto a que un alcalde protopopulista, Pedro Ernesto Baptista, dominaba la política del Distrito Federal mediante su Partido Autonomista, un partido local orientado al bienestar social. Los autonomistas arrasaron en las elecciones de 1934, las últimas contiendas sostenidas en el Distrito antes de 1945, donde ganaron ocho de los 10 asientos de la Cámara de Diputados y 20 de los 22 del Concejo Municipal de Río. El mismo nombre del partido, que indicaba la relevancia de sus aspiraciones de un gobierno interno puede considerarse como un tipo de regionalismo.[55] De cualquier modo, los partidos "extremistas", de los cuales pudo haberse esperado que tuvieran mayor éxito en los ambientes urbanos donde estaba ausente el *coronelismo*, no eran una amenaza electoral en la capital nacional ni en la São Paulo urbana de mitad de los años treinta.

A pesar de todo, las constelaciones políticas estaban cambiando rápidamente hacia mediados de los años treinta, en gran medida debido al

[55] Sobre Pedro Ernesto y el Partido Autonomista, véase Michael Conniff, *Urban Politics in Brazil: The Rise of Populism, 1925-1945*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1981, en especial pp. 99, 114-115.

fracaso del golpe comunista de 1935 y a la hábil explotación que Vargas hizo de éste, lo cual le permitió conservar un clima de crisis e introducir el estado de sitio. El presidente eliminó la última amenaza regional a su consolidación del poder en octubre de 1937, cuando el interventor de Rio Grande do Sul, José Antônio Flores da Cunha, huyó a Uruguay después de que Vargas nacionalizó la fuerza policiaca estatal. Un cambio estructural que contribuyó a ello fue el hecho de que para 1937 el ejército dispuso del doble de la cantidad de tropas en servicio activo de que disponía el conjunto de todos los estados, mientras que, 20 años antes, las fuerzas militares combinadas de los estados eran mayores que las del ejército federal.[56]

Una dimensión económica del triunfo de la centralización era que los industriales paulistas hacia finales de los años treinta habían llegado a considerar que un régimen unitario, hostil a los aranceles internos, daría origen a un mercado nacional más eficiente.

En su golpe de Estado del 10 de noviembre de 1937, cuando creó el Estado Nôvo, Vargas proclamó de manera estridente el fin del federalismo, así como el de la democracia liberal. Los antiguos estados fueron declarados meras divisiones administrativas de un régimen unitario, y el presidente convertido en dictador remplazó a los gobernadores elegidos por interventores nombrados. En un despliegue simbólico de centralismo autoritario, Vargas hizo quemar las banderas de los estados.

Al inicio y al final del periodo estudiado, en 1889 y 1937, los partidos existentes desaparecieron; en el primer caso se derrumbaron y en el segundo fueron abolidos, así como fueron sojuzgados una vez más por una dictadura militar en 1965. De ese modo, la institucionalización de un sistema partidario que trascendiera las fronteras estatales era un problema que ni la Primera ni la Segunda República pudieron resolver.[57] Más allá de la cuestionable extensión geográfica de los partidos "nacionales" en los años treinta, en la mayor parte del país —sin duda las regiones económicamente más atrasadas— las lealtades partidarias fuera del Partido Comunista Brasileño y de Acción Integralista Brasileña no se basaban ni en programas ni en ideologías, sino más bien en el patronazgo y el clientelismo.

[56] Love, *Rio grande do Sul...*, *op. cit.*, pp. 254-255.

[57] Podría cuestionarse incluso el grado en que los partidos políticos se han vuelto verdaderamente transregionales en 1992.

Federalismo, economía y sociedad en los años treinta

En los años de 1889-1937, los cambios estructurales en la economía brasileña fueron amplios: el café y las exportaciones de caucho alcanzaron su apogeo y conocieron un agudo declive; la manufactura pasó por un auge inicial y una complicada serie de ciclos, y se expandió rápidamente en los años treinta.[58] Durante gran parte del periodo, el crecimiento económico era muy dependiente de las exportaciones y del capital extranjero, incluyendo las inversiones en bonos gubernamentales para el desarrollo de la infraestructura. Hacia los años treinta, Brasil había pasado de una dependencia de Gran Bretaña para sus asuntos financieros y económicos a una relación de dependencia con Estados Unidos. Esto coincidió con la aceleración de la industrialización mediante la sustitución de importaciones.

La sociedad brasileña se transformó del mismo modo: la nación recibió un flujo neto de entre dos y medio y tres millones de inmigrantes entre los años de 1889-1937, más que en cualquier otro periodo comparable de su historia; la mitad de éstos se trasladaron a São Paulo y 90% se dirigió a otros estados en el sur de la nación. Para los años treinta, la migración interna también era mayor que en la década previa. La rápida urbanización y las mejoras en la salud pública acompañaron a estos cambios en la población. Según el censo de 1940, la nación tenía dos ciudades, Río de Janeiro y São Paulo, con más de un millón de habitantes, y otras 21 con poblaciones superiores a los 100 000 habitantes. En las ciudades el temprano movimiento obrero se forjó por la actividad anarquista y comunista, que sólo sería canalizada y controlada desde arriba por un aparato gubernamental en los años treinta. En la compleja interacción de las unidades federales y estatales, el gobierno asumió nuevas tareas no sólo a nivel del control social, sino también en el bienestar social, la educación en todos los ámbitos y la distribución de mercancías dentro y fuera del país.

El periodo estudiado fue también la época clásica del bandidaje y mesianismo, principalmente, pero no de manera exclusiva en el noreste,

[58] Los años treinta fueron una época de expansión industrial sin precedentes en São Paulo, y la cantidad de fábricas en el estado se duplicó entre 1933 y 1939; el valor de la producción industrial se triplicó en el mismo periodo. Como se señaló anteriormente, hacia 1939 el valor agregado de la industria en el estado resultó igual al de la agricultura, y en ese año São Paulo representó 41% del valor agregado de la manufactura en toda la nación. Sin embargo, no había prácticamente ninguna política gubernamental de desarrollo industrial. La política de tipo de cambio tendía a favorecer a la industria después de 1931, pero la política financiera interna no estaba orientada hacia la expansión industrial. Véase Villela y Suzigan, *Política do governo...*, *op. cit.*, pp. 78-79, 368, 371.

región económicamente deprimida y dominada por el latifundio, aunque ambos fenómenos eran limitados a la época del Estado Nôvo. En 1938, el primer año de la dictadura, el último bandido famoso, Lampião, fue perseguido y ajusticiado —su cabeza se exhibió entonces por todo el noreste—, y mientras los medios y las tecnologías de la represión mejoraban, los campesinos empezaron a emigrar desde el interior hacia las ciudades. El mesianismo y el milenarismo también se debilitaron considerablemente, y a la muerte del padre Cícero en 1933 siguió la reincorporación que con gran éxito llevaron a cabo los salesianos de la Jerusalén local a la ortodoxia católica.

La era de Vargas: intervención estatal

Vargas profundizó la intervención gubernamental en la economía y la sociedad. Algunos de estos cambios eran inmediatos, tales como la aceptación, por parte de su gobierno provisional, de la responsabilidad de las deudas contraídas por los estados, incluyendo la enorme deuda de valorización del café de São Paulo. Otros se bosquejaron, como la organización y el control gubernamentales de la clase obrera, que se iniciaron de inmediato, pero que se ampliaron con el tamaño y complejidad de la economía industrial.

La responsabilidad del gobierno federal por la protección del café se volvió permanente en 1931, y en los años treinta otros productos agrícolas también fueron subsidiados, por ejemplo, el azúcar, la yerba mate y el trigo. La intervención federal en la esfera social comienza con los intentos en 1918 por regular los precios de los alimentos; pero los treinta una vez más fue la época de una vasta expansión de los servicios gubernamentales, de carácter paternalista, para los grupos no propietarios, como lo indica la creación de los ministerios de Educación y Trabajo, así como las cuotas de inmigración y otras leyes para garantizar el empleo a los brasileños.

Sin embargo, la intervención gubernamental en los asuntos económicos y sociales, sobre todo en São Paulo, era paralela y a menudo anterior a la actividad federal. Si bien la principal responsabilidad de la protección al café correspondía al gobierno central después de 1931, en este esfuerzo el Estado colaboró con la unión hasta los años cuarenta.[59]

[59] Secretaria da Fazenda, *Relatório...1940*, s.p.i., s.f., p. 5. "Defesa de Café" en 1940 representó alrededor de 10% de los gastos estatales totales, incluyendo las partidas "extra-presupuestales".

Además, la Secretaría de Agricultura en São Paulo promovía directamente la expansión de la producción de algodón en los años treinta desarrollando y distribuyendo semillas de algodón de hebra larga, y la Bolsa de Mercaderías desarrolló los mercados nacionales para el algodón.[60] En la esfera social, las políticas paulistas de inmigración estaban desde luego orientadas a favorecer al gran cultivador, como lo fue la creación del Departamento de Trabajo Estatal en 1912, 18 años antes de que se organizara el Ministerio de Trabajo Federal. Sin embargo, al parecer, el Departamento proporcionaba algunos beneficios genuinos para los trabajadores rurales (de los cuales se ocupaba exclusivamente), incluso en los primeros años de su existencia; en 1930 un segundo departamento se estableció para el trabajo urbano y su interferencia en las rutinas de la fábrica en ocasiones enfurecía a los empleadores.[61]

São Paulo añadió una Secretaría de Educación y de Salud Pública en el mismo año (antes de la creación de su contraparte federal), y el estado estableció la primera universidad moderna de Brasil, con una Facultad de Artes y Ciencias, en 1934. Para 1937 la Secretaría de Educación estaba gastando 22% del presupuesto estatal de São Paulo.[62]

Rio Grande do Sul aportó otros ejemplos de intervención estatal que se anticipaban a la del gobierno federal. En su primer año como gobernador en 1928, Vargas estableció un Banco de Desarrollo Estatal, principalmente para los productores de carne seca. Favoreciendo la creación de nuevos sindicatos de productores de carne seca y arroz, el gobernador impulsó además la formación de otros grupos corporativos. Como se señaló, después de que Vargas se convirtió en gobernante de Brasil, el gobierno central intervino no sólo en la economía del café, sino que además estimuló la cartelización en otros mercados de mercancías.[63]

En el noreste, no fue posible una cooperación semejante entre los go-

[60] Villela y Suzigan, *Política do governo*, pp. 202-203.

[61] Sobre los beneficios para los trabajadores rurales y urbanos, véase, respectivamente, Thomas H. Holloway, *Immigrants on the Land*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1981, pp. 108-109, y Barbara Weinstein, "The Industrialists, the State and the Issue of Worker Training and Social Services in Brazil, 1930-1950", *Hispanic American Historical Review*, núm. 3, 1990, p. 384. Los otros dos departamentos del trabajo se fusionaron en 1933.

[62] Esta cifra se calcula con base en el total de los gastos de la Secretaría, ordinarios y extraordinarios, de los cuales se componen todas las tablas retrospectivas; si se incluyen los sectores "extrapresupuestales", disminuye la participación de la Secretaría de Educación a 14%. Secretaria da Fazenda, *Contas do exercício de 1937*, s.p.i., s.f., p. 7; *Relatório...1949*, p. 72.

[63] Véase Love, *Rio Grande do Sul...*, *op. cit.*, pp. 221-223, y Joan L. Bak, "Political Centralization and the Building of the Interventionist State in Brazil", *Luso-Brazilian Review*, núm. 22, 1, verano de 1985, pp. 5-25.

biernos estatales y federal, dada la pobreza de los primeros. Aunque Vargas estableció un Instituto para el Azúcar y el Alcohol para beneficiar a los hacendados del noreste y para controlar los niveles de producción en 1933, el compromiso financiero federal era insignificante en comparación con las sumas gastadas en la protección del café. Un beneficio más claro para el noreste se originó en los niveles políticos y sociales, porque el *coronelismo*, en ausencia de elecciones, se volvió irrelevante.[64] Además, los *coronéis*, o jefes militares, y las oligarquías basadas en la familia a nivel estatal fueron derrocados para no regresar nunca con el mismo poder, en parte debido a que, como se observó, el bandidaje desapareció.[65]

Comparaciones: Imperio y República, Brasil y México

La relevancia del federalismo brasileño en los años de 1889-1937 puede entenderse mejor mediante algunas comparaciones intertemporales e internacionales.

¿Qué representó el cambio de régimen del Imperio a la República? Los republicanos históricos desilusionados solían decir: "No era la República de mis sueños", así como Alphonse Aulard decía de la Tercera República en Francia: "¡Qué bella era la República durante el Imperio!"

En el centenario del golpe de Estado que creó la República en 1989, Francisco Iglésias, el distinguido historiador mineiro, escribió: "de hecho la República fue para sus principales artífices una *journée des dupes*. La práctica política no anuló ninguno de los vicios fundamentales del régimen anterior". Menciona el poder continuo, e incluso ampliado, de los señores rurales y el *coronelismo*. Continuó la conciliación entre élites en competencia, pero el pueblo quedó excluido, o más precisamente, fue manipulado para legitimar y sostener el régimen.[66] Un juicio similar es el de Emília Viotti da Costa, quien escribe:

> La principal diferencia [entre el Imperio y la República] era que la oligarquía tradicional rural había sido suplantada por una nueva: los cafeticultores del

[64] El *coronelismo* regresó en forma atenuada después de que se reinstauraron el federalimo y la democracia formal en 1945.

[65] Lewin, *Politics and Parentela...*, *op. cit.*, pp. 408-424; Pang, *Bahia...*, *op. cit.*, pp. 186-188 (sobre el derrocamiento y el asesinato del "tirano" Horacio de Matos).

[66] Francisco Iglésias, en *O Estado de S. Paulo*, 11 de noviembre de 1989, sección "Cultura", pp. 1-3.

occidente [paulista] y sus aliados, quienes, una vez en el poder, promovían sólo los cambios institucionales que eran necesarios para satisfacer sus propias necesidades.[67]

En palabras de Giuseppe di Lampedusa (El gatopardo), las cosas deben cambiar a fin de permanecer iguales. Pero, ¿esta interpretación, que fue ampliamente difundida apenas consolidada la *política dos governadores* de Campos Sales en 1900, es el juicio definitivo?

En efecto, el cambio de régimen en 1889 no era la Revolución de Octubre. Sin embargo, el cambio permitió una mayor conciencia de lo que se supone que deben ser los gobiernos: no era que la República fuera tanto, sino que el Imperio era demasiado poco.[68] Consideremos tres aspectos de lo que se supone que deben hacer los Estados modernos: proporcionar oportunidades de educación, mejorar la salud de la población y garantizar los recursos financieros para hacer posibles estos objetivos.

Con la creación de la República, no sólo se elevaron los ingresos reales (deflacionados) y los gastos de los gobiernos centrales, estatales y locales,[69] sino que también las unidades estatales y locales siguieron al gobierno federal al pedir préstamos del exterior. Aunque los préstamos extranjeros aumentaban la dependencia del exterior, la ampliación del acceso a una moneda fuerte significaba un mayor acceso a la infraestructura económica —ferrocarriles, servicios públicos, instalaciones portuarias, etc.—, necesaria para el crecimiento orientado hacia las exportaciones (el modelo adoptado tanto por el Imperio como por la República). El valor de los préstamos extranjeros de Brasil (federales, estatales y municipales) aumentó cinco veces en libras esterlinas entre el último año del Imperio y el estallido de la primera Guerra Mundial. En parte como resultado de estos préstamos, la red ferroviaria de la nación se incrementó de 9 600 km que existían a fines del Imperio a 24 600 para 1913.

A nivel de los gastos sociales, el gobierno federal casi no hizo nada por las clases inferiores más allá de las medidas de salud pública, dejando la responsabilidad de la educación pública a los estados; sin embargo, fue sumamente intervencionista para los patrones de *laissez faire*

[67] Emília Viotti da Costa, *The Brazilian Empire: Myths and Histories*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, p. 233.

[68] Sobre la ineficacia general del régimen imperial más allá de los confines de la capital nacional, véase José Murilo de Carvalho, *Teatro de sombras: A política imperial*, São Paulo, Vertice, 1988, p. 163.

[69] No obstante, los ingresos federales disminuyeron temporalmente en términos reales.

de la época. Son bien conocidas sus obras públicas, medidas sanitarias, apoyo a la inmigración y los programas de valorización del café, pero no así las dimensiones relativas al ingreso y al gasto gubernamental. Al comparar los presupuestos federales de Brasil y México entre 1890 y 1910 (y omitiendo los gastos brasileños mayores a nivel de los estados), Steven Topik recientemente descubrió que el gobierno de Brasil podía recabar y gastar el doble de dinero por habitante (en dólares) que el conseguido por el régimen autocrático de Porfirio Díaz. Topik señala:

> El mayor activismo del Estado brasileño tal vez sorprende a la luz de la imagen popular del Estado porfirista como robusto y centralizado, y el Estado republicano en Brasil como débil y dividido en cantones semiautónomos.[70]

Fueron los gobiernos estatales, más que el de la Unión, los que iniciaron los programas de salud pública y emprendieron la principal responsabilidad para subsidiar la inmigración y la valorización del café. Los tres programas estaban vinculados: los dirigentes de São Paulo se dieron cuenta de que la inmigración era un elemento esencial en su modelo de desarrollo agrícola, y rápidamente descubrieron que se requería inversión en salud pública para atraer a la población europea. En la segunda década de la República, muchos otros estados y el gobierno federal en Río tomaron medidas de salud: la campaña en contra de la fiebre amarilla en la capital nacional con el presidente Rodrigues Alves era una respuesta a la campaña previa en el estado de São Paulo. Seguramente esto no habría sido posible con el Imperio, ya que la etiología de la fiebre amarilla aún se desconocía, pero São Paulo ya había demostrado su habilidad para controlar una epidemia de fiebre bubónica a principios del nuevo régimen.

Tenemos una indicación de lo que el régimen imperial podía hacer en cuanto a salud pública a partir de su comportamiento en la gran sequía de Ceará y las provincias vecinas en 1877-1879. El gobierno central intentó proporcionar alivio a un campesinado en desgracia, pero el Estado imperial, semejante a un dinosaurio, casi no tuvo efecto alguno sobre el problema y 200 000 personas murieron de hambre en el noreste.[71]

[70] Steven Topik, "The Economic Role of the State in Liberal Regimes: Brazil and Mexico Compared, 1888-1910", en Joseph L. Love y Nils Jacobsen (comps.), *Guiding the Invisible Hand: Economic Liberalism and the State in Latin American History*, Nueva York, 1988, p. 138.

[71] Para un excelente estudio de la sequía y la irresponsabilidad del Esado imperial en el socorro a sus víctimas, véase Roger L. Cuniff, "The Great Drought: Northeast Brazil, 1877-1880", tesis de doctorado, University of Texas, 1970.

Otras pruebas sugieren también que el régimen republicano en los niveles estatales y federal tuvo un mayor efecto sobre la salud de la población brasileña que su predecesor. De acuerdo con el demógrafo Eduardo Arriaga, entre el censo imperial de 1872 y el primero de la República, en 1890, el promedio de la expectativa de vida mejoró sólo 1%; en la siguiente década aumentó 7%, aunque sólo se elevó a 29.4 años. Las tasas de mortalidad brasileña generales cayeron de 30.2 por 1 000 en 1872-1890 a 27.8 en 1891-1900, un mejoramiento de 9 por ciento.[72]

En educación, como en salud pública, el estado de São Paulo señaló el camino, en parte porque sus dirigentes consideraban que una mano de obra saludable y productiva dependía del alfabetismo básico. Hacia 1912, São Paulo (en términos constantes) estaba gastando por sí mismo casi tanto en salud pública como lo que todo el Imperio —los gobiernos provinciales y centrales juntos— había gastado anualmente a finales de la década de 1880.

A nivel nacional, el progreso en la educación, como en salud pública, debe juzgarse a la luz de la miserable situación legada a la República por el Imperio. En 1886, había sólo un estudiante en la escuela primaria o secundaria por cada 75 brasileños (y la mayoría de los estudiantes estaban en escuelas privadas). Esta situación era peor que la del año censal previo, 1872, cuando la proporción era de 1 a 68, en comparación con 1 a 5 1/2 en Estados Unidos en esa época. Para 1907 la proporción en Brasil era de 1 a 33, dos veces mejor que las tasas imperiales recién citadas.[73] Asimismo, la cantidad de alumnos de primaria en Brasil aumentó a más del doble entre 1889 y 1907. En cuanto al alfabetismo, los datos censales disponibles indican un ligero declive en las últimas dos décadas del régimen imperial: de 16% en 1872 a 15% en 1890. Para 1900 la tasa se había elevado a 26 por ciento.[74]

Por último, la cantidad de facultades universitarias (no militares) se expandió de manera significativa, en contraste con la media docena de

[72] Eduardo Arriaga, *New Life Tables for Latin American Populations in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Berkeley, University of California Press, 1968, p. 42; IBGE, *O Brasil em números*, s.p.i., s.f., p. 13.

[73] Love, *São Paulo...*, *op. cit.*, p. 93; IBGE, *O Brasil em números*, p. 5.

[74] El alfabetismo disminuyó a 25% en 1920 (Ludwig, *Brazil...*, *op. cit.*, p. 132); pero los cálculos retrospectivos revelan que el censo de 1920 exageró la población general en 12 %. De este modo la tasa de alfabetismo debió de haber sido subestimada, con la suposición de que las cifras del censo globales son menos confiables que las de la población alfabeta. Todos los censos durante 1920 subestiman el alfabetismo cuando se comparan con los de 1940 y posteriores, en cuanto el primero incluía a las personas de entre 0 y 4 años de edad.

todos los tipos legados por el Imperio, en la medida en que más estados demandaron instituciones de educación superior dentro de sus fronteras. Hacia 1908 había 25 de tales instituciones en Brasil. Puede observarse, por ejemplo, que Getúlio Vargas y su generación de gauchos (Flores da Cunha, João Neves, Maurício Cardoso) estudiaron leyes en Pôrto Alegre, mientras que la generación previa (Júlio de Castilhos, Pinheiro Machado y Borges de Medeiros) había estudiado en São Paulo y Recife.

He señalado que los intereses económicos basados en el latifundio controlaban el régimen republicano de manera más directa y efectiva que en el Imperio. La monarquía no respondió de manera adecuada a las oportunidades implícitas en el auge del comercio mundial generado por la segunda Revolución Industrial en la cuenca del Atlántico norte después de 1880, y por ende poderosos intereses provinciales se declararon en favor de un sistema federal. La debilidad del Antiguo Régimen al poner en práctica políticas económicas y sociales quizás contribuyó tanto a su derrumbe como su falta de atención a los intereses regionales específicos. El régimen republicano de febrero de 1891 sí marcó una diferencia: simplemente no era suficiente.

Si observamos el final del periodo estudiado y comparamos los regímenes federales de los años de 1889-1937 con el Estado Nôvo y el régimen contemporáneo en México, observamos otros elementos que hacen más poderosa la idea federal en Brasil de lo que a menudo se supone.

En primer lugar, había una continuidad de la intervención gubernamental en la economía y la sociedad de la Vieja a la Nueva República y al Estado Nôvo. Para todo el periodo de 1889-1937, la esfera legítima de actividad gubernamental —en los niveles estatales y federal— se expandió considerablemente, primero para apoyar la cartelización (inicialmente en la valorización del café y después de 1930 de manera más amplia)[75] y más tarde también para aplicar políticas de bienestar social, que aumentaron rápidamente con la sindicalización posterior a 1937. Sin embargo, en asuntos fiscales la tendencia a la centralización a menudo observada en la era de Vargas debe matizarse. Aunque el ingreso estatal en conjunto disminuyó ligeramente con el Estado Nôvo, São Paulo aumentó su participación de ingresos y gastos totales en cada dé-

[75] El gobierno federal había realizado esfuerzos para garantizar la valorización del caucho, pero fracasó no sólo debido al irresoluble problema de las plagas, sino también porque la participación en el mercado que tenía Brasil era menor hacia la primera Guerra Mundial.

cada desde el inicio del siglo hasta la dictadura militar de los años sesenta.[76] La concentración de poder en la capital nacional durante los treinta es por lo tanto un proceso más definido en la toma de decisiones políticas que en las administrativas.

Una comparación internacional de los ingresos estatales y federales es todavía más reveladora de la debilidad de la tendencia a la centralización. Aunque al parecer el gobierno estadunidense estaba menos centralizado fiscalmente que el de Brasil en vísperas de la segunda Guerra Mundial, el gobierno nacional de Brasil durante la supuestamente centralizada dictadura del Estado Nôvo recabó y gastó menos de los totales gubernamentales que los gobiernos federales de Canadá o Argentina en 1940.[77] Comparando Brasil con el México contemporáneo, y dividiendo los 15 años del ejercicio de Vargas en dos fases, que corresponden a los años revolucionario-institucionales del Estado Nôvo, obtenemos los siguientes resultados:[78]

	1931-1937	*1938-1945*
Todos los ingresos estatales brasileños como porcentaje de los ingresos federales	57.9	55.7
Todos los ingresos estatales mexicanos como porcentaje de los ingresos federales	22.7	17.3

Es irónico que la proporción de los ingresos gubernamentales estatales en relación con los centrales en Brasil, con el supuestamente centralizado Estado Nôvo, haya sido más de tres veces mayor que la proporción contemporánea en México, que tenía un sistema federal y no unitario. Tal vez la contribución más significativa de Brasil a la prácti-

[76] En 1968, São Paulo representó 50.1% de todos los ingresos estatales y sus ingresos correspondían a 36.2% de los de la unión; además, 43.8% de los ingresos federales se recababan en São Paulo. Compilado de los datos del IBGE, *Anuário...1969*, Río de Janeiro, 1969, p. 664; y *Anuário...1971*, pp. 778, 791.

[77] Love, *São Paulo, op. cit.*, p. 266.

[78] Para los datos brasileños, véase São Paulo, Secretaria da Fazenda, *Relatório...1949*, p. 72; IBGE, *Anuário...1939/1940*, p. 1409; IBGE, *O Brasil em números*, p. 140. Se encuentran tendencias similares para los gastos en las mismas fuentes. Tanto los ingresos y los gastos "ordinarios" como los "extraordinarios" se incluyen en estos datos para los estados y la unión.

Para datos mexicanos, véase México, Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: 1939*, México, 1941, pp. 666-667; 678-679; *Anuario...1943-1945*, México, 1950, pp. 762, 766-767. En ningún caso conté el Distrito Federal como estado, aunque se agrupa con los estados en los datos mexicanos. Para los ingresos de 1939, utilicé las cifras revisadas publicadas en *Anuario... 1942*.

ca corporativista en los años treinta haya sido su administración parcialmente descentralizada, en contraste con los regímenes más claramente unitarios de Italia y el este de Europa.

Conclusión

Durante el primer régimen federal de Brasil, la Vieja República, los estadistas del país no lograron desarrollar instituciones políticas viables. En particular, no habían creado partidos políticos que cruzaran las líneas estatales y eran incapaces de eliminar el potencial de crisis de la sucesión presidencial. La movilización política (en términos del porcentaje de población votante) permaneció baja hasta el fin del periodo, aun cuando se emitieron más votos en 1930 que nunca antes. La ausencia de una amplia participación política había ocasionado un sistema (por lo general dominado por Minas y São Paulo) en donde las élites tomaban las principales decisiones. Las convenciones y elecciones que seguían a las decisiones del comité solían ser formalidades. La falta de participación popular en la política se relacionaba con la distribución predominantemente rural de la población brasileña, su pobreza y el gobierno del *coronel* en el municipio. El fraude se extendía desde el nivel local hasta el Congreso, donde los comités de credenciales por lo regular obedecían las órdenes del presidente al contar los votos en las elecciones federales. La *política dos governadores*, que tendía a mantener a los grupos gobernantes indefinidamente en todos los niveles del poder, había minado la legitimidad del sistema político entre los nuevos grupos urbanos, los elementos reformistas del ejército y las facciones y partidos minoritarios de la élite política. El intento de los tres grandes estados sureños por monopolizar el poder y el patrocinio federal también había empañado el sistema político a los ojos de las élites del noreste. Cuando la Gran Depresión y una crisis de sucesión coincidieron, el régimen cayó.

A grandes rasgos, era un poder económico regional sumamente sesgado combinado con realidades políticas neopatrimoniales y acuerdos institucionales particulares (por ejemplo la elección directa del presidente) lo que le había otorgado a la Vieja República sus características oligárquicas y desiguales, y finalmente inflexibles e ilegítimas. Sin embargo, la acción humana era importante en las capacidades peculiares de grupos como el comité ejecutivo del Partido Republicano Mineiro o

de individuos como el senador gaucho Pinheiro Machado, quienes empleaban sus habilidades políticas para alcanzar un poder y una ventaja desproporcionados para la fuerza económica de sus estados.

A pesar de la debilidad del régimen, los gobiernos tanto estatales como nacionales intervenían activamente en la economía y, en menor medida, en la esfera social. De este modo, había una continuidad entre la Primera y Segunda República, a pesar del creciente poder del gobierno central. Además, la dimensión regionalista de la política continuó en los años treinta y, en la mente de muchos participantes, sobre todo de los paulistas, los amplios poderes para los estados siguieron identificándose con el liberalismo y la democracia, aun cuando tales poderes significaran el control oligárquico mediante el clientelismo en el noreste. Vargas realizó el mismo juicio al instituir su régimen autoritario en 1937, pero fue incapaz de revertir la descentralización fiscal de los dos primeros regímenes republicanos. En su golpe, fue ayudado por el cambio de actitud de los industriales paulistas, cuyo nuevo interés en el mercado nacional también pudo haber estado relacionado con su insatisfacción con la distribución de ingresos previa al Estado Nôvo.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Un ensayo bibliográfico reciente sobre la Primera o Vieja República (1889-1930) es el de Angela de Castro Gomes y Marieta de Moraes Ferreira, "Primera República: Um balanço historiográfico", en *Estudos Históricos,* vol. 2, núm. 4, 1989, pp. 244-280. También véase un ensayo más breve de Boris Fausto en su "Brazil: The Social and Political Structure of the First Republic, 1889-1930" en Leslie Bethell (comp.), *Cambridge History of Latin America,* vol. 5, Cambridge, Inglaterra, 1986, pp. 918-923. Para la historiografía de los años treinta, véase Lúcia Lippi Oliveira, *et al., Elite intelectual e debate político nos anos 30: uma bibliografia comentada da Revolução de 1930,* Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1980, y Ana Lígia Medeiros y Mônica Hirst (comps.), *Bibliografia histórica: 1930-1945,* Brasilia, Editôra Universitaria de Brasília, 1982.

Para una introducción a la transición del Imperio a la República y la historia general de la Primera y Segunda República, que comprende los años de 1889-1937, véase Sérgio Buarque de Holanda y Boris Fausto (comps.), *História Geral da Civilização Brasileira,* t. 2, vol. 5, y t. 3, vols. 1-4, São Paulo, DIFEL, 1972-1984. Edgard Carone investiga el periodo en tres trabajos: *A República Velha: Instituções e classes sociais,* 1970; *A República Velha: Evolução política,* 1971, y *A República Nova (1930-1937),* 1974, todos publicados en São Paulo por DIFEL.

Sobre asuntos constitucionales y teoría política, véase João Camillo de Oliveira Torres, *A formação do federalismo no Brasil,* São Paulo, Editôra Nacional, 1961. Para un enfoque sociológico al problema del federalismo y el regionalismo, véanse los primeros tres ensayos de Jorge Balán (comp.), *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro,* São Paulo, DIFEL, 1974, por Balán, Antônio Octavio Cintra y Simon Schwartzman. Para una introducción al problema del regionalismo en la historia latinoamericana con énfasis en Brasil en 1889-1937, véase Joseph L. Love, "An Approach to Regionalism", en Richard Graham y Peter H. Smith (comps.), *New Approaches to Latin American History,* Austin, University of Texas Press, 1974, pp. 137-155.

Los problemas del federalismo y del regionalismo para el periodo analizado se examinan de manera sistemática y comparativa desde las perspectivas de tres estados en Joseph L. Love, *São Paulo in the Brazilian Federation, 1889-1937,* Stanford, Stanford University Press, 1980; John D. Wirth, *Minas Gerais in the Brazilian Federation, 1889-1937,*

Stanford, Stanford University Press, 1977, y Robert M. Levine, *Pernambuco in the Brazilian Federation, 1889-1937,* Stanford, Stanford University Press, 1978. Los tres estudios plantean las mismas preguntas, relacionando el estado con la nación; emplean iguales definiciones y tipos de datos, y tienen el mismo formato de capítulos. Abordan los asuntos de las estructuras y dinámicas económicas, la sociedad y la cultura regionales, la política estatal y nacional, las relaciones centro-periferia, las ambigüedades de la integración regional y nacional, la composición de las élites políticas (incluyendo comparaciones cuantitativas) y el significado fiscal del federalismo.

Un trabajo anterior pero sumamente relacionado es el de Love, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1881-1930,* Stanford, Stanford University Press, 1971. Resúmenes de Wirth, *Minas Gerais;* Levine, *Pernambuco;* Love, *São Paulo,* y Love, *Rio Grande do Sul,* pueden encontrarse en Fausto (comp.), *História Geral da Civilização Brasileira,* t. 3, vol. 1. Sobre la política interna de Minas Gerais, además de Wirth, consúltese Amílcar Vianna Martins Filho, "The White Collar Republic: Patronage and Interest Representation in Minas Gerais, 1889-1930", tesis de doctorado, University of Illinois, 1986.

También hay monografías sobre los procesos políticos de los otros dos estados importantes durante la Vieja República. Están Marieta de Moraes Ferreira (comp.), *A República na Velha Província: Oligarquias e crise no Estado do Rio de Janeiro (1889-1930),* Río de Janeiro, Rio Fundo, 1989, un proyecto de siete autores, y Eul-Soo Pang, *Bahia in the First Brazilian Republic: Coronelismo and Oligarchies, 1889-1934,* Gainesville, University of Florida Press, 1979. Aún por examinarse para la Primera República queda la política del Distrito Federal, incluyendo Río de Janeiro. Para los años treinta, ese tema se aborda desde la perspectiva del populismo en Michael Conniff, *Urban Politics in Brazil: The Rise of Populism, 1925-1945,* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1981.

Sobre los asuntos más amplios de la política basada en el Estado y el tema del federalismo en los años treinta, véase Angela Maria de Castro Gomes (comp.), *Regionalismo e centralização política: Partidos e constituinte nos anos 30,* Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

Una excelente monografía sobre el proceso político basado en la familia en el noreste es el de Linda Lewin, *Politics and Parentela in Paraíba,* Princeton, Princeton University Press, 1987. Aunque no se ocupa directamente de la política, otro trabajo que muestra la centrali-

dad de la familia amplia en todos los aspectos de la vida en el noreste es el de Dain Borges, *The Family in Bahia, Brazil, 1870-1945,* Stanford, Stanford University Press, 1991. Sobre los asuntos relacionados con el *coronelismo,* la obra clásica es la de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto,* São Paulo, Alfa-Omega, 1975. Un tratamiento más reciente es el de José Murilo de Carvalho, "Coronelismo", en Israel Beloch y Alzira Alves de Abreu (comps.), *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983,* Río de Janeiro, Forense, 1984, vol. 2.

Para una historia económica general del periodo, véase Annibal Villanova Villela y Wilson Suzigan, *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945,* Río de Janeiro, IPEA, 1973, p. 85. Una investigación más reciente hecha por varias personas es la de Marcelo Paiva Abreu (comp.), *A ordem do progresso: Cem anos da política econômica republicana 1889-1989,* Río de Janeiro, Campus, 1990. Un análisis económico sistemático de la política del café estatal y federal es el de Carlos Manuel Peláez, "Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café, 1906-1945: teoria, política e mediação", en *Revista Brasileira de Economia,* vol. 25, núm. 4, oct.-dic., 1971, pp. 5-212. Sobre el asunto de la intervención gubernamental en la economía de la Vieja República, véase Steven Topik, *The Political economy of the Brazilian State: 1889-1930,* Austin, University of Texas Press, 1987.

Otros estudios relacionados con aspectos particulares del federalismo en 1889-1937 se encuentran en las notas.

Traducción: Gabriela Montes de Oca Vega

EL FEDERALISMO LIBERAL EN ARGENTINA: 1852-1930

NATALIO R. BOTANA*

EL FEDERALISMO LIBERAL que se formó en Argentina en la segunda mitad del siglo XIX, encierra varias paradojas. Nacido de las guerras civiles de Independencia, los conceptos tradicionales con que habitualmente se le designa son insuficientes para dar cuenta de su carácter y trayectoria. Si, por un lado, los términos federalismo y liberal abarcan en la teoría política y en la historia comparada un proceso basado en la limitación del poder político, por otro, ese movimiento tuvo en Argentina el designio de constituir un Estado nacional y un régimen capaz de subordinar a las provincias dentro de un orden que las contuviera y, al cabo, las controlara eficazmente.

Del mismo modo, en la idea de Constitución federal, con que la oposición a Rosas en el exilio pretendió superar el antagonismo entre unitarios y caudillos federales, coexistían en inevitable tensión de utopía de las libertades republicanas y el anhelo de dar forma y sustento material al poder político. Ese proyecto se condensó entre los años 1853 y 1860 en una Constitución nacional que adoptaba la forma representativa republicana federal, según rezaba su artículo primero. Inspirada en sus grandes líneas en el único modelo republicano exitoso del Nuevo Mundo, la semejanza con la Constitución federal de Filadelfia —la declaración de derechos, el presidencialismo, la separación rígida de poderes, el ejercicio directo e indirecto de la soberanía del pueblo, el control judicial— no debe ocultar los rasgos que le dieron fisonomía propia: una inclinación más fuerte hacia el predominio del Poder Ejecutivo, atemperada por la no reelección inmediata del presidente de la República, a lo que se sumó el desequilibrio regional entre Buenos Aires y el interior.

En todo caso, la legitimidad de principio de que gozó esa Constitución entre los años 1853 y 1930 justificó experiencias diversas. De imagen deseable para la Argentina moderna, tal cual la formularon los publicistas que más tarde dieron vida y acción al nuevo orden, la

* Instituto Di Tella, Buenos Aires.

Constitución rigió mutilada hasta 1862 en un país dividido por la guerra civil, para convertirse desde esa fecha en instrumento eficaz para reducir las viejas soberanías aún subsistentes en muchas provincias a la unidad del Estado federal.

Este proceso de casi 30 años culminó en 1880 con la federalización de la ciudad de Buenos Aires. De allí arranca el desarrollo de dos tipos sucesivos de regímenes de gobierno del Estado federal. El primero, que transcurrió hasta 1916, descansó sobre un federalismo restrictivo, organizado en torno a gobiernos electores y al control de la sucesión. El segundo, nacido de la reforma política de 1912, albergó hasta 1930 una temprana experiencia democrática. En ambos casos, la Constitución actuó como fórmula política impuesta por los gobernantes y acicate para el cambio impulsado por la oposición.

Proponemos entonces explorar el federalismo liberal en Argentina de acuerdo con esta secuencia: los debates teóricos acerca del federalismo antes de la caída de Rosas; el Estado federal en formación durante la guerra civil; el federalismo restrictivo del ochenta, marco de las libertades civiles; el federalismo del sufragio universal masculino que amplió las bases del sistema representativo. En este proceso de larga duración constitucional —el más extenso en la historia argentina— el análisis del vertical ascenso, gracias al cual el desierto bárbaro del imaginario liberal pasó a convertirse en una próspera nación de inmigrantes, no debe omitir la observación de una continuidad persistente y tenaz. Pues la sobrevivencia de la forma unitaria del Antiguo Régimen, las belicosas reivindicaciones de autonomía regional, o la debilidad de los procesos deliberativos marcaron esta historia con el ambivalente significado de la palabra federalismo, feudal por su origen y etimología, republicano por su propósito, centralizador por sus consecuencias.

Las imágenes del federalismo argentino

En el debate que tuvo lugar entre los años 1840 y 1860, el federalismo liberal se planteó al principio en el plano teórico. Durante la década que antecedió a la derrota de Rosas en la batalla de Caseros (1852), los exiliados pertenecientes a lo que más tarde dio en llamarse generación del 37 fueron delineando un camino a cuyo término la reconciliación entre tradiciones opuestas se imponía gracias a una lógica de naturaleza histórica, sin duda necesaria y benéfica.

Esta incorporación al pensamiento argentino de los argumentos del eclecticismo doctrinario colocaba en tensión a viejos antagonismos —unitarios y federales, civilización y barbarie, minorías ilustradas y masas inorgánicas— para luego tomar lo mejor de cada uno y fundir esos fragmentos en una fórmula republicana posible. El federalismo remozado, que debía superar al despotismo rosista, venía pues precedido por esta dolorosa introspección histórica que rechazaba los argumentos abstractos del primitivo constitucionalismo de los años 1819 y 1826.

Desde los textos que Echeverría expuso en el *Dogma socialista...* hasta llegar a los escritos que Alberdi resumió en *Bases y punto de partida...* y Sarmiento publicó en *Facundo...*, aquella aventura de la imaginación política parecía convergir hacia un punto omega: una república federal que descansara sobre la legitimidad derivada del papel innovador de las instituciones y del trabajo más opaco y resistente de la experiencia y las costumbres.

Trasplantar leyes era sencillo: bastaba el oficio de un eficaz legista para copiar y traducir ordenamientos jurídicos del extranjero (y allí estaba, a mayor abundamiento, la Constitución federal de Estados Unidos). Trasplantar costumbres significaba afrontar, en cambio, un desafío mucho más ambicioso. Quizá esta empresa, envuelta en un imaginario exultante que no guardaba proporción con la aldeana realidad de la cual partía, haya echado las bases de la Argentina moderna.

La fórmula de Juan B. Alberdi

Estas imágenes circulaban entre los publicistas cuando todavía parecía lejana la posibilidad de ejercer el poder y las ideas no entraban en contacto directo con la realidad. El triunfo de Urquiza dividió las aguas e impregnó el debate con el tono y la actitud de quienes se ubicaban en bandos enemigos. Alberdi defendió en esta querella el concepto de un Estado federal en pugna con el poder que la provincia de Buenos Aires usurpaba al resto del país. En rigor, en los años posteriores a la publicación de la primera edición de las *Bases...* en 1852, ya plenamente identificado con el gobierno de Urquiza, Alberdi fue perfeccionando una idea del federalismo que a su función estatal añadía la de ser el régimen político más efectivo para cambiar de raíz la sociedad colonial.

El federalismo tenía entonces un doble propósito: era, al mismo tiempo, conservador e innovador. En primer lugar, esa fórmula debía rehacer

la vieja unidad política, plasmada en el virreinato del Río de la Plata que había estallado con la Independencia, merced a una constitución republicana de carácter centralizado que, sin embargo, diese satisfacción a las reinvidicaciones de autonomía de las provincias.

De este modo, el presunto equilibrio entre los factores unitario y federal, sobre el cual descansaba la Constitución sancionada por el Congreso de 1853, tenía por objeto instaurar una autoridad presidencial y un Poder Ejecutivo (mucho más cercano, según Alberdi, a la tradición del Chile de Portales que a la Constitución de Filadelfia) con plena capacidad para ejercer en todo el territorio el monopolio de la coacción física y el monopolio de los recursos fiscales. Para lo primero, Alberdi recomendaba el estado de sitio y la intervención federal. Para realizar el segundo cometido era necesario que el gobierno federal controlase los recursos de la aduana de la provincia de Buenos Aires.

He aquí resumida la intención conservadora de Alberdi. Su fórmula federal es el revés de la trama de los argumentos clásicos: no nacía el pacto federal en Argentina de unos territorios que guardaban su originaria independencia cediendo parte de su soberanía, sino de la autonomía que un poder central concedía a un conjunto de provincias que antaño fueron parte de un solo Estado.

Pero el argumento de Alberdi trasponía rápidamente el umbral de estas discusiones institucionales para explorar de inmediato un plan resueltamente innovador. Porque ese orden virreinal resurrecto en clave republicana era el único medio práctico, aconsejado por la experiencia histórica, para modificar de cuajo la población criolla trayendo de Europa los elementos vivos de la civilización industrial. El trasplante de culturas era tan necesario para el porvenir del país como los derechos civiles garantizados por la Constitución federal.

En realidad, el federalismo era para Alberdi una imposición de la realidad y una solución ecléctica que debía servir de andamiaje para dar forma a un ideal de república en donde el hogar natural de inmigrante auténtico sujeto del porvenir, debía ser la sociedad civil. Con libertades económicas para todos los habitantes y libertades políticas reservadas para una élite criolla, la república de Alberdi le asignaba al inmigrante el papel decisivo de formar el tejido de una sociedad civil que diese vida, mediante el ejercicio espontáneo de la libertad, al inerme espacio del Antiguo Régimen.

Según Alberdi, las instituciones políticas serían conservadoras y la sociedad civil innovadora. El Antiguo Régimen debía sobrevivir proviso-

riamente a través de la fórmula federal mientras la sociedad se transformaba al influjo del trasplante. Por eso, Alberdi no se sentía urgido a otorgar al inmigrante ciudadanía y participación electoral, pues su utopía era la de una sociedad donde debía predominar el autogobierno del individuo que creaba su propio destino. El mundo del inmigrante alberdiano estaba en la sociedad y no en el Estado, en la creación individual y no en el designio colectivo, en la acción singular más que en la participación común en las decisiones públicas.

Las diversas perspectivas de Domingo F. Sarmiento

La Constitución que en 1853 sancionó el Congreso de Santa Fe satisfacía en gran medida las ambiciones de Alberdi. En ese orden federal de carácter centralista, donde el dualismo entre nación y provincias se inclinaba con energía hacia el primer término, los extranjeros eran generosamente convocados por el preámbulo de la Constitución y gozaban por el artículo 20, contenido en la primera parte de las declaraciones, derechos y garantías, de "todos los derechos civiles del ciudadano".

Muchos aspectos de esta propuesta despertaron la oposición de Sarmiento. La identificación del sanjuanino con la causa porteña tuvo entre los años 1853 y 1860 una derivación teórica que dejaba de lado algunas de las conclusiones del *Facundo*. En la obra que lo lanzó a la fama, Sarmiento había esbozado una solución institucional que, en sus grandes líneas, pretendía superar el conflicto entre ilustración y caudillismo.

Esta variante ecléctica no desentonaba con el espíritu del autor de las *Bases*. Pero cuando le tocó a Sarmiento enfrentarse con Alberdi, en la polémica sobre la Constitución recién dictada, su enfoque se modificó hasta el punto de recomendar un ortodoxo trasplante institucional de la Constitución de Filadelfia tal cual la exponían los textos más federalistas (en el sentido norteamericano de la palabra), entre los cuales sobresalían los estudios de Story.

Los *Comentarios de la Constitución...* pretendían completar la imagen de Estados Unidos que, siete años atrás, Sarmiento había recogido en los *Viajes...* En esas páginas latía una visión del mundo norteamericano que albergaba unas costumbres igualitarias y un faústico progreso material (los mismos rasgos que Tocqueville había identificado allí mismo para entender el fenómeno democrático según su naturaleza social). En los *Comentarios...*, en cambio, la busca se orientaba a reproducir, sin

mayor distancia crítica, aquel contorno institucional, pletórico de municipios y provincias autónomas, donde a diario se perfeccionaba la libertad política.

Si para Alberdi la solución federal era conservadora, para el Sarmiento de los *Comentarios*... el federalismo significaba un cambio radical. En aquel momento sarmientino no había concesión alguna para la transacción con el pasado ni tampoco, en contra de lo que pretendía Alberdi, correspondía ubicar la sede del gobierno federal en la ciudad de Buenos Aires. Como en Estados Unidos, ese distrito federal, símbolo de un compromiso entre estados que no reconocían supremacía en ninguno, debía instalarse en un lugar neutral semejante al que, poco tiempo atrás, Sarmiento había evocado en su *Argirópolis*.

Por otra parte, la tajante división entre habitantes extranjeros dedicados a transformar la sociedad civil y una oligarquía criolla que retenía el poder político aparejaba consecuencias poco gratificantes para el federalismo republicano. Según Sarmiento, era necesario ofrecer a los recién llegados una comunidad política donde compartir bienes públicos. Los programas de educación común y obligatoria y las políticas agrícolas de frontera abierta, que diesen acceso a la propiedad de la tierra, se imponían pues como corolarios necesarios.

El apasionado alegato que ya insinuaba Sarmiento a favor de una acción pública activa, localizada de ser posible en los municipios y provincias, contrastaba con la confianza de Alberdi en el rumbo benéfico de la evolución social. Esta sabiduría implícita en la acción espontánea debía dar una respuesta más sólida y duradera. Tarde o temprano el inmigrante fundaría familias, tendría propiedad y empresas, legaría descendencia a la nueva tierra y con ella se formaría, pausadamente, un concepto renovado de la ciudadanía. Apenas entonces las instituciones de la Constitución federal representarían el papel que les asignaba la teoría. A Sarmiento le obsesionaba en cambio el destino de una república federal sin valores públicos, con sus mejores habitantes (él, como Alberdi, asumía que eran los inmigrantes) viviendo al ritmo del interés particular. Había, pues, que obrar pronto y en profundidad con la mira puesta en las instituciones en tanto agentes imprescindibles de una transformación tan necesaria como urgente.

La visión histórica de Bartolomé Mitre

En torno a las especulaciones de Alberdi y Sarmiento rondaba la metáfora del desierto. Vacío de población y ausencia de lazos materiales para el primero, atormentada imagen de un puñado de ciudades aisladas e invadidas por el mundo rural para el segundo, el desierto traducía en clave literaria y política dos mitos renovados por el lenguaje del romanticismo: el mito de una geografía salvaje sin pueblos afincados y el mito de la barbarie.

El paisaje tenía escasos puntos de contacto con la república federal de Estados Unidos. Es más: el lapidario juicio que Tocqueville propinó a México, en la primera parte de *La democracia en América* publicada en 1835, marcaba a fuego un punto de partida en nuestro federalismo condenado por su propia historia. No hay por qué extrañarse si Alberdi y Sarmiento, en la misma línea de aquel popular pensador político, recrearan la noción de punto de partida como una nueva historia que, sin negar en el caso de Alberdi una estratégica continuidad, ofreciese al Plata la posibilidad de radicar en sus tierras nuevas instituciones y nuevas costumbres.

Bartolomé Mitre fue más optimista. En los años 1858 y 1859, al paso de una febril y sin duda exitosa actividad política en Buenos Aires, Mitre dio a conocer la segunda edición de la *Historia de Belgrano y de la emancipación argentina*. En esta obra, consagrada en una primera lectura a exaltar la acción de un virtuoso héroe de la Independencia, Mitre diseñó un futuro para el federalismo en Argentina, arraigando la idea del punto de partida en el marco de un proceso histórico cuyo desenvolvimiento y destino eran fatalmente republicanos.

Según Mitre, la percepción de los espacios vacíos del Río de la Plata contrastaba con la experiencia latinoamericana. La Nueva España y Perú se habían construido sobre civilizaciones indígenas que la dominación colonial pretendió fusionar con la cultura española. Por tanto, el derecho de pertenecer a una región sin la mano de obra necesaria para montar una explotación feudal de señores blancos y siervos indígenas, ofrecía a esas tierras del sur un auspicioso punto de partida. No eran profundas las diferencias entre ricos y pobres ni tampoco parecía concebible reproducir el orden monárquico con el boato que reinaba en México o en Lima.

Buenos Aires y el litoral estaban muy lejos de aquellos centros, las reducciones de la región guaraní habían desaparecido luego de la expul-

sión de los jesuitas; Córdoba y las aldeas del norte reflejaban con extrema sencillez aquella pretendida grandeza. Para esa representación inicial de Argentina, concluía Mitre, la imitación colonial no tenía mayor sentido.

El punto de partida determinaba pues el destino republicano. Esta redención de la sociedad colonial, cuyas virtudes no estaban como creía Alberdi en sus instituciones políticas sino en la igualdad embrionaria de su estructura social, había generado, según Mitre, un efecto ejemplar desde el momento en que Buenos Aires proclama en 1810 el gobierno propio y pone en marcha una frustrada sucesión de planes constituyentes inspirados en la tradición monárquica y unitaria de la Ilustración española.

Todo ese pasado tan próximo en el tiempo, y a la vez tan distante con respecto al clima republicano impuesto por nuestra propia historia, debía desaparecer necesariamente al influjo de la guerra social entre Buenos Aires y los caudillos del litoral que la revolución había desatado. El caudillismo emerge de este modo como una fuerza radicalmente novedosa, cuya función principal consiste, por un lado, en derrotar los proyectos monárquicos y centralistas de los letrados porteños y, por otro, en echar las bases de un federalismo que, tarde o temprano, deberá plasmarse en un pacto constitucional.

La analogía de esta interpretación con el papel que Mitre está desempeñando a partir de 1852 es sugestiva. El historiador construye en el pasado un proceso necesario en el cual la fusión de principios antagónicos (Buenos Aires y el litoral entre 1810 y 1820; Mitre y Urquiza entre 1852 y 1859) dará sustento a la Constitución de 1853 reformada en 1860, un año más tarde de la publicación de la *Historia de Belgrano...* La guerra social abría y aceleraba la historia republicana, en la medida en que ella misma con sus caudillos había dado a luz al federalismo argentino, mientras el solemne documento de la Constitución nacional de 1853-1860 venía a cerrar dicho proceso con una síntesis al fin acordada entre el interior federal y el Buenos Aires unitario.

El federalismo y la guerra civil: 1852-1880

La síntesis que Mitre buscaba tardó en llegar un cuarto de siglo. En el periodo que transcurre entre 1852 y 1880, Argentina no doblegó a la guerra civil, pero al menos dejó atrás el problema mayor que las rela-

ciones institucionales planteaban desde 1810. Hasta 1853, los conflictos civiles se dirimieron sin que ninguna estructura constitucional, incluida la confederación rosista, pudiese reinvindicar un poder político efectivo sobre los habitantes del territorio argentino basado en el carácter inmediato de sus decisiones.

A partir del Congreso de Santa Fe, los datos del problema cambiaron significativamente: emergió en escorzo un Estado federal dispuesto a instalar la soberanía del gobierno nacional y subordinar a ese imperio constitucional a todas las provincias. En medio de una guerra civil que duró ocho años, esa intención fue compartida por el gobierno instalado en la ciudad entrerriana de Paraná, durante la presidencia de Urquiza entre 1854 y 1860, y por la política que Mitre desplegó desde Buenos Aires luego de la victoria en la batalla de Pavón en 1861.

La primera fase constituyente entre 1852 y 1860 tuvo entonces varias características. Buenos Aires rechazó el Acuerdo de San Nicolás convocado por Urquiza después de Caseros: el Congreso constituyente sesionó y sancionó la Constitución nacional en Santa Fe sin la presencia de Buenos Aires, cuya ciudad estaba situada por el ejército de Urquiza; Buenos Aires dictó una Constitución en 1854 por la cual asumía su plena soberanía estatal hasta delegar en un nuevo congreso constituyente; debido a la derrota que le infligió Urquiza al ejército de Buenos Aires en el combate de Cepeda, se firmó en 1859, en San José de Flores, el Pacto de Unión Nacional, del cual se derivó la Convención Reformadora de la Constitución de 1860 que incorporó recaudos autonomistas al texto de 1853 para garantizar a Buenos Aires su presupuesto hasta 1864; Bartolomé Mitre, en fin, futuro presidente constitucional en 1862 con el concurso formal de todas las provincias, juró la Constitución nacional en 1860 antes de la batalla de Pavón.

Tras estas disputas se agitaba una relación de fuerzas determinada por el contraste entre la escala urbana de Buenos Aires (100 000 habitantes, de los cuales 45% eran extranjeros) y la dimensión aldeana de Paraná y Rosario con 10 000 habitantes cada una, y aun de Córdoba con 25 000. La aduana, más un banco emisor, proveía a Buenos Aires de los recursos para un presupuesto de gastos que excedía el de todas las provincias juntas. No obstante, las diferencias demográficas y económicas no afectaban mayormente el equilibrio militar: la provincia de Entre Ríos, único soporte pese a su indigencia fiscal del gobierno de Paraná, era capaz de levantar un ejército de caballería de 10 000 hombres con pertrechos suficientes para una campaña de rápido movimiento. En todo

caso, esta relación de fuerzas se condensaba en dos litigios que, de allí en adelante, habrán de imponer su sello dominante al federalismo argentino: la cuestión de la capital de la república y la interpretación que merecía la intervención federal.

En el artículo 3º, la Constitución de 1853 decía que las "autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires que se declara capital de la Confederación por una ley especial". Esta redacción fue modificada luego del Pacto de San José de Flores, incorporando a la reforma de 1860 el siguiente texto:

> Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas del territorio que haya de federalizarse.

Como veremos de inmediato, los términos del conflicto quedaron establecidos no tanto entre Buenos Aires y el resto del país (versión, dicho sea de paso, muy difundida en nuestra historiografía), sino entre el gobierno federal y las provincias más poderosas, de las cuales, precisamente, sobresalía Buenos Aires con su ciudad que controlaba la boca del río de la Plata y su vasta campaña que se extendía hacia la tierra inculta del sur y del oeste.

Con la intervención federal ocurrió un proceso análogo. El artículo 6º de la Constitución de 1853 establecía que

> el Gobierno Federal interviene con requisición de las Legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las Provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior.

En la Convención Reformadora de 1860, Buenos Aires hizo prevalecer un temperamento más cercano al modelo norteamericano al suprimir la posibilidad de intervenir sin requisición. El texto modificado, incorporado definitivamente a la Constitución, decía así:

> El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubieran sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

A pesar de que se había conjurado el peligro de intervenir de oficio (posición que defendía Alberdi y condenaba Sarmiento), la sentencia introductiva del artículo 6º le otorgaba al gobierno federal un amplio margen de acción. Se indicaba, en efecto, que el gobierno federal interviene para garantir la forma republicana de gobierno sin especificar si dicho curso debía adoptarse por ley del Congreso o por decreto del Poder Ejecutivo. Los hechos posteriores mostrarán que, tras este criterio jurídico en principio neutro, se desarrollaron costumbres intervencionistas que acrecentaron el poder del gobierno federal.

La primera fase de control nacional

La caída del precario Estado federal, que comenzó a gobernar Urquiza en 1854, fue el preámbulo de la primera fase de control nacional sobre las provincias. Buenos Aires había acatado la Constitución reformada en 1860, pero no integró la rama legislativa del gobierno federal cuyo asiento seguía en la ciudad de Paraná (sus diputados fueron rechazados por haber sido electos mediante la ley provincial de Buenos Aires en lugar de serlo por la ley nacional de elecciones). Cuando el sucesor de Urquiza, Santiago Derqui, intentó quebrar en Córdoba una coalición favorable a Mitre, se crearon nuevamente las condiciones para un enfrentamiento armado. La victoria de Mitre al frente del ejército de Buenos Aires en la batalla de Pavón, en 1861, cerró provisoriamente el primer tramo de una guerra civil que aún se prolongaría durante dos décadas.

No obstante, una modificación sustancial vendría a reforzar aquellos cimientos frágiles del Estado federal. En breve lapso, el triunfo de Pavón abrió ante Bartolomé Mitre un espacio sobre el cual actuar e imponer la autorización nacional. Agotado por un empate que no lograba resolver a su favor, Urquiza se retiró con el ejército intacto a su provincia de Entre Ríos. Poco tiempo después se instalaron los tres poderes del gobierno federal en la ciudad de Buenos Aires y Mitre fue elegido unánimemente en las juntas de electores presidente de la nación.

Del choque belicoso entre dos unidades políticas en la década del cincuenta — Buenos Aires y Paraná— se había pasado a una relación donde por vez primera surgía frente a las provincias un centro único de autoridad condensado en los tres poderes del gobierno federal. Esta inédita circunstancia abarcó las presidencias de Bartolomé Mitre (1862-1868), Domingo F. Sarmiento (1868-1874) y Nicolás Avellaneda (1874-1880).

En esos 18 años, se transformó el espacio del Estado federal, se ganaron 400 000 km² de tierras laborales en la región de la pampa húmeda (que comprendía el centro y el sur de Buenos Aires, el territorio nacional de La Pampa y el sur de Santa Fe y Córdoba), los gastos y las rentas del gobierno federal se multiplicaron por más de tres veces y la intervención federal y el estado de sitio se aplicaron en 27 y 15 ocasiones, respectivamente.

Esto no significa que el Estado federal haya alcanzado de partida la plenitud de su soberanía. Más bien, esta primera fase de control nacional debe ser vista como un sostenido proceso de reducción de las provincias a la unidad del Estado que se escalona en tres etapas.

La primera cubre enteramente la presidencia de Mitre. Las rebeliones en el norte del país y en la región de Cuyo provocaron la reacción vigorosa del gobierno federal. La turbulencia permanente de muchas provincias aún dominadas por viejos caudillos y montoneros, combinada con las reacciones que produjo la guerra con Paraguay a partir de 1865, no detuvieron la acción del gobierno nacional. La presidencia de Mitre tuvo éxito en esta emergencia: impuso el orden, al establecer de modo coercitivo el principio de la integridad territorial, pero fracasó en su empeño, por convertir a la provincia de Buenos Aires en el distrito federal de la República.

La división del viejo partido liberal porteño entre "mitristas" favorables a la federación y "alsinistas" (seguidores de Adolfo Alsina), que defendían a rajatabla la autonomía de la provincia, se expresó a través de un conflicto entre el Congreso nacional y la legislatura de Buenos Aires. El Congreso aprobó una ley cuyo artículo 2o. disponía que durante "el término de tres años contados desde la publicación de esta ley, las autoridades nacionales continuarán residiendo en la ciudad de Buenos Aires, la cual como la Provincia queda federalizada en toda la extensión del territorio".

Como la Constitución nacional exigía la cesión de dicho territorio por la legislatura de Buenos Aires, ésta rechazó la ley sancionada por el Congreso. Por fin, la propia legislatura de la provincia, invitada por el Poder Ejecutivo a manifestar su parecer para salir del estancamiento, propuso declarar a la ciudad de Buenos Aires residencia de las autoridades nacionales mientras el Congreso no dictase la ley de capital permanente. El Poder Ejecutivo aceptó la propuesta y la giró al Congreso nacional, que la hizo ley Mientras tanto, el Congreso nacional ratificaba la decisión del presidente Mitre de desarrollar un ambicioso sistema educativo con

la fundación de los colegios nacionales para la enseñanza media de Buenos Aires, Concepción del Uruguay (establecido previamente por Urquiza), Catamarca, Salta, Tucumán, San Juan y Mendoza.

Expansión por un lado y restricción por otro: al término de la presidencia de Mitre quedaron delimitadas las fronteras del Estado federal. Era evidente que esos límites se habían ensanchado hacia el centro y el norte del país, pero la capacidad de control de un ejército nacional de 15 000 hombres estaba restringida por una periferia formada por Entre Ríos y Buenos Aires. Gracias a su poder militar y económico, y a la autoridad de que gozaba Urquiza, las dos provincias frenaban la intervención federal. De tal suerte, coexistían dos formas de federalismo. Una, reivindicaba con éxito la pretensión hegemónica del gobierno nacional sobre las provincias; la otra, en cambio, dibujaba un cuadro semejante a la vieja confederación de provincias de la Argentina criolla, donde los gobernadores aún levantaban ejércitos particulares para dirimir los conflictos de dominación.

A la postre, predominó el federalismo hegemónico. Para ello fue necesario atravesar la segunda y la tercera etapa del proceso antes señalado de reducción a la unidad. Durante la presidencia de Sarmiento (que obtuvo luego de un complicado proceso electoral el consentimiento de Mitre y Urquiza), el Congreso sancionó tres leyes de federalización para instalar la capital en Villa María (Córdoba) y Rosario (Santa Fe), que quedaron sin efecto debido al veto opuesto por el Poder Ejecutivo en 1869, 1871 y 1873 (en 1868, Mitre también rechazó otra ley del mismo tenor).

La contradicción en que incurría Sarmiento, si se recuerda lo dicho en sus *Comentarios...*, no podía ser más notoria. A pesar de que en 1867 había vencido el plazo de residencia del gobierno federal en Buenos Aires sin que el Congreso dictase la ley de capital permanente, el presidente Sarmiento borraba con su veto lo que había escrito el publicista de comienzos de los años cincuenta.

La explicación debe tomar en cuenta el hecho dramático de la guerra en Entre Ríos que siguió al asesinato de Urquiza en 1870. Sarmiento había visitado a Urquiza en su palacio de Concepción del Uruguay para dar mayor sustento a una presidencia que él consideraba todavía débil. Pero la reacción del gobierno federal, que Sarmiento condujo interviniendo Entre Ríos y aplicando el estado de sitio para reprimir al caudillo rebelde López Jordán, tuvo al cabo mayores beneficios para consolidar la autoridad presidencial. Pues esos resultados no se debieron a las ne-

gociaciones de corte diplomático que el presidente encaraba con Urquiza antes de su muerte, sino al despliegue en aquel santuario de Entre Ríos de un ejército nacional provisto de armas de repetición y apoyado por una moderna flota fluvial. Así se derrotó a la vieja caballería de 14 000 hombres que comandaba López Jordán.

La caída de Entre Ríos en el litoral se sumó a la de Santiago del Estero. Si bien los caudillos que mandaban en aquella provincia, los hermanos Taboada, habían sido aliados de Mitre, su posición independiente frente al gobierno federal, mucho menos en importancia que la de Entre Ríos y Buenos Aires, los hacía sin embargo protagonistas naturales del declinante federalismo de tradición confederativa. Sarmiento se negó en 1869 a utilizar a los Taboada como agentes del gobierno federal para pacificar las provincias del norte sacudidas nuevamente por la incursión de otro caudillo, y en su lugar recurrió al ejército nacional, modificando así la estrategia de alianzas de que se había valido Mitre. La muerte de Manuel Taboada, dos años más tarde, cerró el ciclo del caudillismo tradicional en las provincias mediterráneas. Sólo quedaba en pie Buenos Aires.

El significado de la federalización de Buenos Aires

La sucesión de Sarmiento en 1874 puso al desnudo una estrategia de incorporación de las provincias del interior al Estado federal, que una fracción importante de la dirigencia porteña no practicaba ni menos aceptaba. No debe omitirse, en este contexto la acción que desarrolló Adolfo Alsina, el viejo adversario de Mitre: pactó acuerdos con gobernadores de provincia y aseguró desde la vicepresidencia que ejerció durante el periodo de Sarmiento la victoria presidencial del tucumano Nicolás Avellaneda. Comenzó entonces la tercera etapa en la construcción del Estado federal.

Enmarcada por dos hechos de armas, en 1874 y 1880 la presidencia de Avellaneda culminó con la federalización de la ciudad de Buenos Aires. En 1874 Mitre impugnó el triunfo de Avellaneda alegando fraude, se levantó en armas y fue derrotado por el ejército nacional sin que la provincia de Buenos Aires fuese intervenida ni sufriera mella al peculiar *status* del gobierno federal en el municipio porteño. El presidente, en efecto, carecía de jurisdicción directa —seguridad, policía y asiento de cuarteles— en esa ciudad que, desde 1867, lo consideraba un mero

huésped. En 1880, en cambio, la insurrección del gobernador de la provincia y candidato a la presidencia, Carlos Tejedor, fue sofocada mediante la primera intervención federal a Buenos Aires que concluyó con la sangrienta derrota de las fuerzas bonaerenses en Barracas, Puente Alsina y Los Corrales.

A partir de aquella fecha no hubo más en Argentina ejércitos particulares al servicio de una provincia ni tampoco regiones o ciudades dominantes con capacidad para disputar el monopolio de la coacción al gobierno federal. Tres factores, por lo menos, explican este hecho decisivo. Primero, la debilidad de Buenos Aires, que en 1877 perdió con la muerte de Adolfo Alsina el Ministerio de Guerra y una candidatura presidencial con posible consenso en las provincias. Segundo, el ascenso de Julio A. Roca, un oficial exitoso que actuó en todos los frentes de batalla que consolidaron el poder del gobierno federal, en el norte (en Paraguay), en el litoral (en Cuyo) y en el sur y en la Patagonia como ministro de Guerra y comandante de la expedición definitiva contra los indios en 1879. Tercero, la coalición llamada Liga de Gobernadores, con epicentro en Córdoba, integrada por 12 de las 14 provincias (el papel opositor de Buenos Aires sólo contó con el apoyo de Corrientes), que sostuvo con homogénea disciplina la candidatura presidencial de Roca y obtuvo 69% en las juntas de electores, asegurando así el consenso necesario para que un cambio de tal magnitud se llevara a cabo sin afectar la vigencia de la Constitución.

A primera vista, la federalización de Buenos Aires volcó a favor del interior la distribución del poder en las juntas de electores que designaban al presidente. Constituida la ciudad de Buenos Aires en capital federal, la provincia sufrió una amputación de 18 electores sobre 54 que pasaron revista en las filas del nuevo distrito. Pero por poco que se profundice el análisis del dualismo federal, podrá observarse otra relación de poder más fuerte y constante: la de un gobierno nacional que, progresivamente, logró prevalecer sobre todas las unidades particulares gracias a una combinación de capacidad coercitiva y consenso institucional. Contó para ello con los recursos de la unificación aduanera desde mediados de la década del sesenta y con la organización del ejército, a lo que se añadió la legitimidad de principio de que gozaba la Constitución nacional de 1853-1860. Tal fue la referencia inexcusable para construir el Estado federal.

El federalismo en el régimen del ochenta: 1880-1916

El año ochenta es un punto de ruptura en la historia del federalismo liberal que, sin embargo, no debe aislarse de una continuidad más persistente, pues se impuso, al cabo, aquello que muchos actores veían como inevitable necesidad. El papel que desempeñaron Mitre, Sarmiento y Alberdi en aquel Buenos Aires conmovido por una batalla urbana es, al respecto, ejemplar. Por sus ideas o por su acción, los tres habían apostado a favor del Estado federal en contra del viejo estilo confederativo de la Argentina criolla. Pasado el tiempo de las polémicas y querellas de ocasión, los tres quedaron ubicados en el campo de los derrotados, sin comprender que la acción centralizante, que ellos mismos preconizaron y en parte realizaron, había pasado a manos de otro liderazgo.

Al completar la formación del Estado federal, el nuevo orden del ochenta concluyó unificando un *régimen político* que habrá de durar, entre cuestionamientos y sobresaltos, hasta 1916. Antes del ochenta, la fragmentación del Estado federal dio lugar a dos clases de regímenes políticos: las coaliciones de gobernadores del interior, que comenzaron a formarse en los últimos años de la presidencia de Sarmiento, y el régimen de Buenos Aires, cuya clase política permanecía escindida entre mitristas y autonomistas. Después del ochenta, la dualidad de regímenes desaparece, la hegemonía gubernamental se unifica, las decisiones se irradian desde la capital federal y la escala de gobiernos electores, que venía insinuándose desde los tiempos de la Independencia, se articula en un sistema basado en el control de la sucesión.

El ochenta es, al mismo tiempo, punto de partida y coronamiento de una larga tradición que logró invertir, gracias al mecanismo de los gobiernos electores, el clásico concepto republicano de representación política. En lugar de ciudadanos autónomos que, aun en el marco del sufragio restringido, tomaban parte en la elección de sus representantes, el régimen del ochenta colocó en el centro del escenario a las instituciones (presidencia, gobernaciones, municipios y cuerpos legislativos) que producían a sus propios representantes: el ciudadano no elegía; elegían los gobiernos. De este modo, la representación individual, que debía circular de abajo hacia arriba, se convertía en la representación de las propias corporaciones institucionales que animaban un movimiento en sentido inverso.

El régimen político se desenvolvió en varios planos. Favorecida por una conjunción de factores internos y externos, Argentina fue testigo de

un espectacular cambio de población. Sarmiento hizo levantar, siendo presidente, el Primer Censo Nacional de población en 1869 que dio un total de 1 830 214 habitantes. En el cuarto de siglo que transcurrió hasta 1895 (el Segundo Censo Nacional se realizó ese año) la población se duplicó holgadamente hasta llegar a los 4 044 911. Por fin, esa cifra volvió a duplicarse en 1914, en un periodo más corto de 19 años, llegando casi a los ocho millones de habitantes.

En la perspectiva que ofrece el desarrollo del Estado federal y su régimen unificado, es bien sabido que la expansión demográfica no se distribuyó en forma pareja. La vieja pampa inculta del litoral fue la más beneficiada, al paso que el norte histórico, mucho más civilizado según los patrones del mundo colonial, no progresaba con la misma intensidad. El nivel más alto de crecimiento se produjo en las ciudades. Si bien hubo una pampa gringa en el sur de la provincia de Santa Fe, cultivadores de viña en Cuyo y colonias de inmigrantes en Entre Ríos, la población de la ciudad de Buenos Aires había pasado de 663 854 habitantes en 1895 a 1 575 814 en 1914.

Más impresionantes son las cifras correspondientes a la provincia de Santa Fe. Mientras en 1869 había en ella 89 117 habitantes, en 1914 la población se acercaba al millón (899 640). En esta mutación se destacaba la ciudad de Rosario, que en 45 años multiplicó por 10 su población: un pueblo de 23 000 habitantes se convirtió en el símbolo más acabado de una ciudad de inmigrantes con sus 226 000 almas que, en 1914, acrecentaban su papel comercial y portuario. Aunque la damos por conocida, la visión de conjunto de medio siglo de inmigración masiva entre 1880 y 1930 permite constatar la incorporación de más de seis millones de inmigrantes europeos, lo que llevó en su momento de mayor auge en 1914 a que los extranjeros representaran 30% de los habitantes del país.

Ahora bien: ese cambio de escala demográfica dio cauce a una sociedad civil escindida del Estado, y esto, como veremos, tuvo efectos importantes en el régimen federal. El gran trasplante de los pueblos latinos (italianos y españoles, sin olvidar claro está a otras colectividades importantes como la judía y, más tarde, la sirio-libanesa) produjo en Argentina una combinación novedosa: los inmigrantes se sumaban a una república federal que, no obstante practicar en todos sus niveles el régimen de la representación invertida y de los gobiernos electores, ofrecía a los recién llegados un conjunto de bienes públicos, como la educación, organizados por una administración centralista más próxima al régimen unitario que al federal.

Fórmula mixta y hegemonía gubernamental

Esta combinación entre las tradiciones opuestas del federalismo y el unitarismo podría dar razón a quienes propusieron una solución institucional para Argentina fundada en un compromiso ecléctico. En todo caso, más allá de la imaginación de los publicistas en aquella lejana etapa del exilio, esta mezcla de tradiciones marcó al régimen del ochenta con el carácter de una fórmula mixta. A las 14 provincias que habían conformado el Estado federal y que intervenían activamente en su régimen se sumó bien pronto, en 1884, la organización unitaria de los territorios nacionales que los dividió en nueve gobernaciones. Estos territorios, sujetos a la jurisdicción directa del gobierno federal, cubrían la extensa geografía que hoy ocupan las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut (donde a principios de siglo el presidente Figueroa Alcorta reservó para el gobierno federal el área con yacimientos petrolíferos de Comodoro Rivadavia), Río Negro, Neuquén, La Pampa, Chaco, Formosa, Misiones y una parte de las provincias de Salta y Jujuy que formaba el territorio de Los Andes.

Esta legislación no era ajena, por su finalidad centralizadora, a la ley de matrimonio civil, a la ley 1420 de educación común para la capital y los territorios nacionales (1884), complementada 20 años más tarde por la ley 4878 (1905) que otorgaba al Consejo Nacional de Educación, establecido por la ley 1420, la facultad para establecer directamente escuelas primarias nacionales en las provincias e impartir los contenidos que fijaba aquel ordenamiento. Si además recordamos el desarrollo de los colegios nacionales para la educación media; la vigencia desde las presidencias de Mitre y Sarmiento de los códigos nacionales comercial, civil y de minería que reservaban al gobierno federal la propiedad del subsuelo perteneciente a las provincias; la ley de organización de las universidades nacionales dictada en 1885; la creación del Banco Nacional luego de la crisis económica de 1890, y la ley 4031 del servicio militar obligatorio en todo el territorio nacional, se entenderá mejor el carácter mixto de la fórmula federal argentina.

Mientras tanto los gastos del gobierno federal aumentaron de 26 919 000 de pesos oro en 1880 a 121 290 000 en 1898 y a 164 814 000 en 1916, y las provincias, en particular la de Buenos Aires, perdieron jurisdicción sobre la red ferroviaria de 1885 a 1891, año en que se dictó la primaria ley general de ferrocarriles, por el solo hecho de que las líneas de este medio de transporte franqueasen los límites de la capital federal.

La red ferroviaria, que de 2 313 km en 1880 había pasado a tener 33 478 en 1913, transportaba un gran porcentaje de su carga hacia el puerto de Buenos Aires, principal centro de exportación, junto con Rosario, de los productos agropecuarios.

Esta posición predominante del gobierno federal, dotado de un conjunto creciente de recursos típicos de una administración unitaria, dependía sin embargo del régimen federal y del poder electoral que radicaba en las 14 provincias. Presidentes, gobernadores y legisladores unificaron el origen electoral de esos cargos según diversas modalidades: el presidente intervenía para nombrar a quien habría de sucederlo y en la designación de los gobernadores de provincia, los cuales, a su vez, hacían valer su poder e influencia para nombrar a los diputados y a los senadores nacionales y a los miembros de las legislaturas provinciales.

Se trataba pues de un sistema creado en torno a un estricto control institucional. En la pirámide del mismo, las juntas de electores designaban al presidente y vicepresidente de acuerdo con un procedimiento que combinaba el sufragio de lista completa para escoger electores con la fuerte disciplina de que hacía gala un conjunto de provincias que siempre apoyaron a la fórmula oficial. Si, en efecto, se originaba una división entre candidaturas rivales, dicho enfrentamiento tenía lugar entre bloques de electores, vale decir, entre distritos que se oponían a otros cuyos electores votaban, por regla general, sin fisuras internas.

La ausencia de oposiciones efectivas se advierte no sólo por el alto porcentaje de votos del candidato oficial en las juntas, que osciló entre 79 y 100%, con la única excepción del 69% de Roca en 1880, sino por la solidez que durante 30 años manifestó aquella coalición de apoyo a los presidentes electos. La integraron nueve provincias: Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero, las cuales reunieron en total 116 electores sobre 228 hasta 1898 y 126 sobre 300 entre ese año y 1910.

Obviamente, este núcleo oficialista no siempre dispuso de la mitad más uno de los electores, regla necesaria según la Constitución para designar presidente y vicepresidente, de suerte que era imprescindible obtener el apoyo de otras provincias circunstancialmente opositoras. Otros distritos, en cambio, manifestaron oposiciones más insistentes como Buenos Aires y la capital federal. Ello vendría a demostrar que, desde el punto de vista político y en contradicción con el espectacular crecimiento demográfico y económico, la tan pretendida hegemonía de Buenos Aires se revertía a favor de un grupo de distritos medianos y chicos.

Pese a que el equilibrio federal en las juntas de electores entre distritos con poder y número equivalente alcanzó una expresión razonable en 1886 y 1892, en los comicios restantes la balanza se inclinó hacia Buenos Aires y la capital federal, que pasaron a controlar 34.6% de los electores. Ello no impidió la repetida victoria de las provincias oficialistas. De donde puede inferirse, insistimos, que la hegemonía del régimen del ochenta, vista desde la perspectiva que nos propone un análisis del federalismo liberal, descansaba sobre esa coalición de provincias medianas y chicas.

En este cuadro, el papel de los gobernadores fue tan importante como el del presidente. Los intercambios de protecciones recíprocas entre el gobierno federal y las provincias suponían que, sin el apoyo de los gobernadores, el poder presidencial carecía de sustento y, a la inversa, sin el resguardo nacional los gobernadores carecían de la reserva de autoridad indispensable para mandar en su provincia. Para tal objeto era necesario trazar puentes institucionales entre lo particular y lo general. Al lado de las juntas de electores, la institución que vinculó con más eficacia a los gobernadores con el gobierno federal, haciendo honor al sentido conservador que le asignaba la doctrina desde Hamilton hasta Alberdi, fue el Senado nacional.

La frecuencia de reelección de los gobernadores fue muy baja, con lo cual dicho comportamiento coincidía con la normativa constitucional que admitía la reelección del presidente y vicepresidente con el intervalo de un periodo. Los presidentes duraban en su mandato seis años; los gobernadores entre tres y cuatro. Sólo dos presidentes, los cordobeses Miguel Juárez Celman (1886-1890) y José Figueroa Alcorta (1905-1910) habían desempeñado antes el cargo de gobernador, pero un porcentaje muy importante de ex presidentes y ex gobernadores, que oscilaba entre 40 y 67% sobre el total de senadores de cada provincia, ocuparon una banca en el Senado nacional. El mandato renovable de nueve años y su origen electoral indirecto, dado que eran designados por las legislaturas provinciales, convirtieron al Senado en un ámbito estable de comunicación entre el gobierno federal y las provincias donde era frecuente observar itinerarios de ida y vuelta para aquellos senadores que obtenían en su provincia el beneficio de la reelección.

Entre la intervención federal y el sufragio

Esta suerte de colegialidad pactada entre el Ejecutivo y el Legislativo se reflejó en la práctica de la intervención federal. En los 36 años que van del ochenta hasta 1916, la aplicación menos intensa de la intervención federal respecto al periodo anterior corrió pareja con el papel creciente del Congreso nacional como fuente legislativa: 25 intervenciones se hicieron por ley y 15 por decreto (la proporción no se refleja por cierto, en las decisiones relativas al estado de sitio: con menos frecuencia que en los años 1862-1880 se aplicó en 15 oportunidades, ocho por decreto y siete por ley).

Es claro, por tanto, que el régimen del ochenta no eliminó el potencial intervencionista del gobierno federal, pues todos los presidentes desde Roca hasta Victorino de la Plaza hicieron uso de ella, pero modificó su orientación y objeto. De instrumento para reducir el particularismo provincial a la unidad del Estado federal, la intervención del gobierno nacional se transformó en un medio, sin duda más rutinario, para mantener en funcionamiento el régimen político y controlar a la oposición. Así, el gobierno federal representó el papel de árbitro comprometido que intervino más veces en las provincias de oposición repetida en las elecciones presidenciales —tal el caso de Buenos Aires— y prestó más apoyo a las autoridades constituidas, si la intervención se efectuaba a requerimiento de ellas, y a los grupos opositores si dicha medida se decidía de oficio sin que mediase requerimiento.

En ambos casos se puede observar una relación compleja entre presidentes, legisladores y gobernadores. Los presidentes, en efecto, no podían prescindir del apoyo político de los gobernadores, pero éstos actuaban en sus provincias a sabiendas de que el gobierno federal intervenía. El control institucional ascendía entonces desde las provincias para dar sustento a la elección presidencial y descendía hacia ellas desde el gobierno federal para dirimir conflictos, otorgar recompensas y sancionar a los díscolos. La Corte Suprema de Justicia confirmó este estado de cosas al sostener en un fallo de 1893 que la intervención federal en las provincias era un acto político por naturaleza, cuya verificación correspondía exclusivamente a los poderes políticos de la nación.

Este complicado andamiaje no hubiese podido mantenerse en pie sin la generación del sufragio mediante el fraude y el control electoral. Los llamados gobiernos de familia, robustos en los distritos medianos y sobre todo en los chicos, gozaron de una excepcional fortaleza. El régi-

men federal los protegió y sirvió asimismo de soporte para escalonar el control electoral en diversos niveles, respetando con esmero los períodos de renovación de las autoridades sin necesidad de legislar un sufragio *censitaire*.

No eran ajenas a este propósito la baja participación electoral en los comicios ni tampoco la apatía del inmigrante que prescindía de su carta de ciudadano. En todo caso, la generación del sufragio se desenvolvió con éxito mediante pasos sucesivos que iban desde el control de las comisiones empadronadoras y la formación del registro hasta la emisión fraguada de votos, los comicios dobles, el vuelco de padrones y la repetición y compra de sufragios. Estas prácticas generaron una grave contradicción en el federalismo liberal argentino. Así al menos lo juzgaron los partidos opositores que denunciaban la corrupción de la libertad política y se situaban, en actitud revolucionaria, fuera de las fronteras del régimen.

El federalismo en la primera transición a la democracia: 1916-1930

El concepto de partido opositor debe precisarse. El régimen del ochenta se confundió con una agrupación que también mereció dicho mote, el Partido Autonomista Nacional, aunque sus rasgos típicos tenían escasa semejanza con modernas realidades partidarias difundidas en Europa y en Estados Unidos. El PAN, como se designó habitualmente, no era más que una asociación de gobernantes que articulaba las posiciones de poder en las provincias con el centro de decisión de la política nacional. Su prosapia federal era indudable: el PAN no hubiese existido sin aquella Liga de Gobernadores del ochenta y sus sucesores contemporáneos.

Esta estructura, firme y consolidada, sufrió sin embargo los embates de una impugnación cuyo epicentro estuvo en la provincia de Buenos Aires y en la capital federal. Para los mitristas, autonomistas o católicos derrotados en la batalla de la federación y en la discusión de las leyes laicas de matrimonio civil y educación, los medios de control que el régimen del ochenta había montado tras la normativa constitucional —el control de la sucesión, la intervención federal y el control electoral— suponían una flagrante transgresión del sistema representativo. La libertad, valor compartido por todos que corría franco de impedimentos en la sociedad civil, encontraba serios obstáculos en la sociedad política. Por ello, el diálogo constructivo propuesto por Alberdi y la dirigencia

del ochenta entre una república abierta regida por la libertad civil y una república restrictiva, que abolía la dimensión representativa de la libertad política, se convirtió en conflicto revolucionario en la década del noventa.

La Unión Cívica Radical nació y creció en aquel contexto que tiñó a la pretendida estabilidad del régimen con repetidas muestras de una rotunda oposición. El camino emprendido fue el del alzamiento cívico. Durante tres años a partir de 1890, las revoluciones se extendieron desde la provincia y la ciudad de Buenos Aires hacia Santa Fe y, con menos fuerza, hacia Córdoba, San Luis y Tucumán. Para absorber este conflicto, el PAN hizo uso de la coacción y del acuerdo. La mayor intensidad intervencionista en las provincias que se registró en esos años corrió paralela con los acuerdos pactados con el mitrismo y, pocos años después, con el radicalismo moderado encabezado por Bernardo de Irigoyen.

En las dos circunstancias, la oposición radical, dirigida primero por Leandro N. Alem y después por Hipólito Yrigoyen, plantó una bandera de intransigencia frente a los acuerdos, sentó las bases de un partido independiente de los recursos gubernamentales, y persistió en la actitud revolucionaria hasta que, dentro de las propias filas oficiales, las tendencias más progresistas pusieron en marcha una estrategia de incorporación democrática con la reforma electoral de 1912.

Leandro N. Alem y el federalismo radical

En la propuesta del radicalismo para reconciliar a la Constitución nacional con la libertad política, el federalismo ocupó un lugar destacado. Posiblemente haya sido Leandro N. Alem quien mejor ilustró este temperamento hasta el punto de presentar al federalismo envuelto en una retórica purificadora de los males de la centralización.

El debate comenzó 10 años antes del noventa cuando Alem, en ese entonces diputado autonomista en la legislatura de la provincia de Buenos Aires, se opuso a la ley de federalización y, por ende, a ceder el territorio que debía quedar sujeto a la jurisdicción del gobierno nacional. Alem no fue el único porteño que se opuso a la federalización con argumentos doctrinarios; también el gobernador derrotado, Carlos Tejedor, expuso sus ideas acerca de un federalismo mucho más próximo al modelo norteamericano, sin ejército nacional permanente y con derechos reconocidos a las provincias para levantar milicias y a los ciudadanos

para portar armas, cuya garantía descansaba en una interpretación restringida de la intervención federal.

Tejedor entendió el federalismo como acabada expresión al pluralismo liberal. Alem, por su parte, dio un paso adelante y conjugó el federalismo liberal con la democracia representativa. Inspirado en las teorías del liberalismo francés de Tocqueville y Laboulaye, que veían en la descentralización una panacea para arrancar a Francia de la uniformidad burocrática del Segundo Imperio, Alem identificaba en la federalización de Buenos Aires el germen de un régimen oligárquico sin opinión pública ni partidos, dependiente de la voluntad omnímoda del Poder Ejecutivo.

El discurso fue contestado de inmediato en el recinto por José Hernández, el popular autor del *Martín Fierro,* que se había encolumnado resueltamente en las filas roquistas. Tanto Hernández como Alberdi en su última obra escrita en Buenos Aires, *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capital,* aconsejaban para el porvenir una síntesis que nacería de la afirmación del poder nacional con el vigoroso desarrollo de la sociedad civil. Este último aspecto no despertaba mayores críticas de parte de Alem, excepto en aquel punto donde él observaba la raíz de las contradicciones futuras: la centralización del ochenta, en efecto, y su encubierto unitarismo debilitarían las escasas reservas de temperamento cívico que aún conservaba el federalismo argentino, infligiendo un grave daño a la sociedad política.

Para salvar a la República federal de estos males, Alem no llegaba al extremo de recomendar un programa socialista (su condena a las consecuencias de las revoluciones de 1848 y 1870 en Francia era tan severa como sus críticas al comunismo), sino que se contentaba, a remolque de Macaulay, con proponer la restauración de las libertades políticas de una *ancient constitution* —la de 1853-1860—, conculcada por el fraude y la oligarquía. Con este argumento Alem justificó la revolución del noventa de donde nacería la Unión Cívica Radical.

En los primeros años, hasta la muerte de Alem en 1896, el radicalismo vinculó estrechamente en su discurso y en su carta orgánica las demandas por la pureza del sufragio con el principio federal inscrito en la Constitución. Cuando los radicales se levantaron en armas guiados por Alem en la provincia de Santa Fe, en 1893, uno de sus dirigentes más activos, Lisandro de la Torre, comenzó una carrera política, que luego lo apartaría de la UCR, con un programa descentralizador para darles competencia a las municipalidades en materias relativas a la seguridad poli-

cial y a la educación. Muy pronto, empero, esta estrategia de cuño federalista se fue diluyendo. A ello ayudó la emergencia de un nuevo liderazgo en la UCR y la orientación unitaria y parlamentaria del Partido Socialista que, hacia fines del siglo, iniciaba su organización desde la ciudad de Buenos Aires.

El federalismo en el plan de reforma política

A la reforma política de 1912 se llegó reorientando drásticamente los dispositivos de control del régimen del ochenta. Terminado el segundo mandato de Roca en 1904, las dificultades para mantener vigente el control de la sucesión se acentuaron. La alianza entre Roca y Pellegrini se había roto a principios de siglo y la temprana muerte del presidente Quintana dio lugar al ascenso de su vicepresidente Figueroa Alcorta.

Conviene estudiar de cerca esta presidencia para entender la lógica del régimen del ochenta, pues el desmantelamiento de las posiciones roquistas en las provincias, sobre todo en Córdoba (de donde provenía Figueroa Alcorta), mostró una vez más el papel decisivo de la intervención federal. Cualquiera que fuese la orientación del gobierno (Figueroa Alcorta ya anunciaba el reformismo que impulsará su sucesor Roque Sáenz Peña), quedó en claro la eficacia de esta herramienta para deponer oposiciones y asegurar una situación complaciente para el Poder Ejecutivo. Como veremos en seguida, Hipólito Yrigoyen prolongó fielmente esta tradición centralista.

Entre 1912 y 1916 la reforma política afectó parcialmente las bases del viejo federalismo, produciendo el hecho sorprendente de la coexistencia de provincias gobernadas por radicales (en orden cronológico Santa fe, Entre Ríos y Córdoba) con provincias que permanecían en manos de agrupaciones tradicionales. Al término de este proceso en 1916, y luego de las elecciones parciales de 1912 y 1914, Hipólito Yrigoyen llegó a la presidencia con una posición minoritaria en ambas ramas del Poder Legislativo y en las gobernaciones de provincia. Con esto se cumplía con un principio constitucional y se ratificaba una estrategia de democratización progresiva.

El principio daba razón a los padres constituyentes, que armaron un sistema para preservar al país de los vicios del caudillismo y de la personalización del poder. La alternancia en el ejercicio de la presidencia se imponía, pues, por mandato constitucional. Entre los 13 presidentes

que se sucedieron entre 1862 y 1916, sólo uno, Julio A. Roca, pudo ejercer la primera magistratura durante dos mandatos completos (1880-1886 y 1898-1904). Por cierto, la sucesión presidencial dependía del control que ejercía el magistrado saliente, pero este hecho no invalidaba del todo las restricciones que la Constitución imponía a la dominación personalista. La alternancia de 1916 venía entonces a limpiar de vicios a un sistema que, desde el punto de vista formal, ya estaba montado y coronaba el proyecto de quienes habían jugado su suerte a una reforma pacífica y deliberada.

Dicha estrategia suponía una incorporación progresiva de la oposición revolucionaria al juego normal de las institucionales, atendiendo a una serie de resguardos establecidos por la organización federal: el mandato de nueve años de los senadores que se renovaban indirectamente por tercios cada tres, la renovación parcial por mitades de la Cámara Baja cada dos años y, en fin, las oportunidades de negociación que podían presentarse en las juntas de electores. Los dos primeros resguardos satisficieron al comienzo de la transición la misión asignada, pero las negociaciones en las juntas de electores no impidieron esa victoria de Yrigoyen que ningún reformador había juzgado posible cuando se discutía la ley de sufragio universal. A pesar de no contar con mayoría propia en las juntas (hecho insólito que no se repetía desde 1868 en que fue electo Sarmiento), debido a una escisión del radicalismo santafesino, Yrigoyen obtuvo a la postre el apoyo de esos electores y fue consagrado presidente.

Hipólito Yrigoyen y la práctica del federalismo

En este encuadre institucional, el gobierno del radicalismo abría varios interrogantes. Conciliación o ruptura con las posiciones adquiridas por las agrupaciones tradicionales; oportunidad de traducir en la práctica concepciones federalistas muy arraigadas en la retórica radical desde la época de Alem: para amigos y adversarios, el ascenso de Yrigoyen a la presidencia, con sufragio universal y voto obligatorio, trazaba una línea divisoria con la vieja política. Los porcentajes de participación con respecto al registro electoral (68% en 1912 y 74.8% en 1930) justificaban esta perspectiva optimista, aunque si el cálculo tomaba en cuenta a la población total las cifras caían en picada hasta cubrir 9% en 1912 y 12.9% en 1930.

Todavía en tiempos del sufragio universal, y salvado el hecho de que no votaban las mujeres con excepción de las de San Juan, donde podían elegir autoridades provinciales, la Argentina política era un pequeño escenario en comparación con el crecimiento explosivo de la sociedad civil formada principalmente por inmigrantes. El año 1912, por ejemplo, en que se sancionó la ley de reforma electoral, registró el número de 323 000 inmigrantes jamás superado en nuestra historia, mientras que, al término del periodo, en 1928, sobre los dos millones de habitantes con que ya contaba la ciudad de Buenos Aires apenas votaron 278 000.

En todo caso, más allá de los cambios que se advertían en el volumen del gasto público y de la burocracia del gobierno federal (el primero pasó de 164 844 000 de pesos oro en 1916 a 480 997 000 en 1930 y el empleo aumentó de 46 738 empleados públicos en 1903 y 152 856 en 1922), el régimen federal fue el centro de un áspero litigio entre la tradición centralista que se venía formando desde 1862 y aquella ambiciosa transformación. La experiencia democrática dio cauce, en efecto, a una mayor tolerancia política de parte del gobierno que se reflejó en la aplicación del estado de sitio entre 1916 y 1930 en sólo dos oportunidades, pero no alcanzó a impregnar con nuevas prácticas las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Senado y las provincias. Al contrario: las exacerbó hasta extremos impensables en el régimen anterior.

Las 19 intervenciones que realizó Yrigoyen en su primera presidencia (15 por decreto y cuatro por ley) abarcaron a todas las provincias, con excepción de Santa Fe, y contrastan con el uso más prudente que se advertía previamente (el rango intervencionista entre 1880 y 1916 es el siguiente: Luis Sáenz Peña, ocho; Figueroa Alcorta, siete; J. E. Uriburu, seis; Roca 2o., seis; Pellegrini, tres; De la Plaza, tres; Roca 1o. dos; Juárez Celman, dos; Roque Sáenz Peña, dos; Quintana, una). En un primer análisis, se puede explicar esta presión sostenida del Poder Ejecutivo por el hecho de que Yrigoyen apenas dispuso de mayoría propia en la Cámara de Diputados después de la renovación parcial de 1918 y no alcanzó a controlar el Senado durante su mandato. En un nivel de explicación más profundo, empero, la política intervencionista de Yrigoyen manifestó ideas y estilos que enfrentaban al pluralismo federal y a la exigencia de colaboración entre poderes impuesta por la Constitución.

La reforma de 1912 aparejó una consecuencia no querida: los conservadores creyeron que retendrían la presidencia y coexistirían con los radicales en el Congreso y se produjo el resultado inverso, pues Yrigoyen obtuvo la presidencia sin contar con el apoyo necesario en el Senado y

en las provincias. Dos caminos posibles partían de esta encrucijada: o bien se establecía un compromiso entre estos poderes o, de lo contrario, el Poder Ejecutivo pondría en marcha un nuevo sistema de control basado en la intervención federal. Yrigoyen optó por el segundo trayecto con base en una idea de la democracia opuesta a la que pregonaba una interpretación conservadora de la teoría federal.

Desde *El Federalista* hasta las rendidas muestras de adhesión del Sarmiento doctrinario de los *Comentarios a la Constitución*... dicha interpretación suponía un compromiso entre soberanías diferentes. Las complejas relaciones en sentido vertical y horizontal entre los poderes establecidos por la Constitución tenían en mira mantener ese compromiso fundador en el proceso legislativo y en la gestión cotidiana del gobierno. Como la soberanía no se concentraba exclusivamente en ningún poder y como, por otra parte, el régimen presidencial no podía recurrir al expediente extremo de disolver el parlamento, eran ineludibles los compromisos entre el Legislativo y el Ejecutivo en el caso de que este último no dispusiese de una mayoría que lo secundara (la facultad otorgada al presidente de vetar una ley dictada por el Congreso no invalidaba esta exigencia). Irigoyen se apartó decididamente de esta tradición teórica, asumiendo el principio de que la soberanía democrática residía en el Poder Ejecutivo en contra de la soberanía oligárquica que se refugiaba en las provincias y en el Senado.

Los fundamentos del decreto de intervención a la provincia de Buenos Aires, del 24 de abril de 1917, suscriben este concepto monista de la soberanía mucho más cercano a Sièyes que a Madison:

> El pueblo de la República, al plebiscitar su actual gobierno legítimo, ha opuesto la sanción soberana de su voluntad a todas las situaciones de hecho y a todos los poderes ilegales. En tal virtud, el Poder Ejecutivo no debe apartarse del concepto fundamental que ha informado la razón de ser de su representación pública, sino, antes bien, realizar, como el primero y el más decisivo de sus postulados, la obra de reparación política que, alcanzada en el orden nacional, debe imponerse en los Estados Federales, desde que el ejercicio de la soberanía es indivisible dentro de la unidad nacional y desde que todos los ciudadanos de la República tienen los mismos derechos y prerrogativas...

Con esta política, el compromiso y las règlas tácitas de la transición abierta en 1912 fueron remplazados por el conflicto federal, el cual

pudo ser superado gracias a la habilidad de Yrigoyen para designar a un sucesor moderado, Marcelo T. Alvear, quien ganó la presidencia en 1922 con el beneplácito de la oposición. De hecho, esa oposición padecía el rigor de una extrema fragmentación. Los radicales introdujeron en el sistema político la cuña de un partido moderno; las agrupaciones conservadoras y liberales siguieron aferradas en cambio a un federalismo anacrónico, como si el sufragio universal no motivara en ellas un nuevo tipo de organización. Los reductos provinciales de las derechas —entonces así se les denominaba— en Córdoba, Corrientes, Salta y San Luis, atinaban a formar una confederación laxa de partidos provinciales sin asidero en un liderazgo y en una organización nacional.

Sin embargo, este contraste entre disciplina partidaria y fragmentación provincial tuvo durante la presidencia de Alvear una expresión mucho más matizada debido a la división del radicalismo en 1924 entre yrigoyenistas y antipersonalistas proclives a la política del presidente. En este contexto, donde el gobierno federal seguía acumulando recursos con el desarrollo de los ferrocarriles del Estado y la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YFP) y de una fábrica nacional de aviones en Córdoba, la intervención en las provincias disminuyó levemente en intensidad, pero no alcanzó a retrotraer las cosas al nivel anterior a 1916. Las 12 intervenciones federales que tuvieron lugar entre 1922 y 1928 se explican mucho más por las divisiones internas en la UCR que por el conflicto entre soberanías rivales planteado por Yrigoyen (aunque, como quedó demostrado en muchos casos, Yrigoyen también utilizó la intervención para resolver conflictos domésticos en provincias gobernadas por radicales).

El resultado era previsible. Cuando finalizaba la presidencia de Alvear todas las provincias, salvo Buenos Aires y Tucumán, estaban en manos de antipersonalistas, conservadores y liberales. Los gobernadores de Santa Fe, Corrientes, Mendoza, San Juan, Córdoba, Entre Ríos, San Luis, Salta y La Rioja apoyaron la fórmula Melo-Gallo, que se presentaba como continuadora del gobierno de Alvear, y presionaron para que el presidente interviniese la provincia de Buenos Aires. Alvear hizo gala de neutralidad y no intervino. El 1o. de abril de 1928, Hipólito Yrigoyen alcanzó una victoria excepcional con 57.41% de los votos y derrotó a sus adversarios en todos los distritos, excepto en San Juan, donde la UCR se abstuvo.

Esta marea mayoritaria, para muchos un verdadero plesbiscito, reveló la debilidad de las coaliciones federalistas de vieja estirpe frente a un

liderazgo que proclamaba y ejercía con más énfasis que nunca, una soberanía popular de carácter nacional y naturaleza indivisible. Con un fuerte respaldo en la Cámara Baja, Irigoyen llegaba por segunda vez a la presidencia sin disponer de mayoría en el Senado, lo cual impidió aprobar un proyecto sobre nacionalización del petróleo que habría reforzado sustancialmente la competencia del gobierno federal en esta materia.

El Poder Ejecutivo hizo efectivas las intervenciones federales en San Juan y Mendoza, cuyas leyes respectivas habían sido aprobadas en los últimos días de la administración de Alvear, e intervino por decreto en Santa Fe y Corrientes. A la vigencia irrestricta de las libertades públicas se sumaban la vocación intervencionista del presidente, la actitud beligerante del Ejecutivo hacia el Congreso y una acción conspirativa que ligaba en un mismo propósito subversivo a moderados y autoritarios. En ese clima se llegó al golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 que clausuró en Argentina el ciclo del federalismo liberal y con él un largo esfuerzo para acumular legitimidad en las instituciones civiles.

Conclusión

En el curso del periodo que hemos analizado, Argentina buscó superar el conflicto entre los ideales del federalismo liberal y los obstáculos de su propia historia y tradiciones mediante la Constitución nacional de 1853-1860. La ley fundamental representó entonces dos papeles que a menudo se confunden. Fue en primer término, un principio de legitimidad, una fórmula prescriptiva volcada hacia el porvenir que proponía dar vida a las libertades civiles y políticas en el marco de una república representativa. Esta forma de gobierno —y sólo ella— debía resolver satisfactoriamente las relaciones del gobierno nacional con las autonomías provinciales. Por eso pretendió constituir también una república federal.

El principio abrevaba en la tradición republicana abierta hacia fines del siglo XVIII y presentaba un modelo de equilibrio adaptado a nuestra circunstancia entre, por un lado, la autoridad y la libertad y, por otro, la soberanía nacional y la descentralización política. En estos cuatro términos se condensaba el gran debate republicano del ochocientos. La imagen de este contrato fundador fijó pues un punto de partida que permitió luego juzgar las transformaciones de un proyecto deseable en régimen político efectivo y fórmula operativa.

La fórmula prescriptiva pretendió dar cima, en el plano normativo, a una síntesis entre federalismo y liberalismo según una división vertical y horizontal del poder político: tanto la libertad del habitante y del ciudadano, como la autonomía de ciudades y provincias, estaban en efecto al abrigo de una declaración de derechos y del pacto federal. La fórmula operativa tuvo en cambio otros efectos: construyó un Estado federal atento a subordinar a su imperio a la autonomía de las provincias, dio cauce a las libertades civiles, abrazó con fervor las libertades públicas entre las cuales descollaba la libertad de expresión, mantuvo en suspenso a las libertades políticas hasta que se puso en marcha una frustrada transición a la democracia, e inclinó decididamente la balanza a favor del gobierno nacional.

Este proceso, como hemos visto, abarcó etapas diversas. Desde la guerra civil, un afán centralizador semejante ligó a las presidencias fundadoras, a los gobernantes del orden conservador y a los líderes de la primera apertura a la democracia. En todo caso, las variantes de esa fórmula operativa, que acumulaba poder y lo distribuía en beneficio del gobierno nacional, chocaron con la fórmula prescriptiva, siempre dispuesta a servir de cartabón para medir las contradicciones y desviaciones a que se veía sometida aquella incompleta legitimidad originaria. La constitución nacional encerró pues este doble significado. Fue el instrumento ejecutor de un vasto designio de dominación estatal y, al mismo tiempo, se revistió con los atributos de una filosofía pública que señalaba el riesgo de la oligarquía o del faccionalismo extremo.

Sin duda, el espacio político que delimitó esta versión operativa del federalismo liberal logró civilizar a la violencia si se compara, por ejemplo, la fragmentación de la fuerza que precedió a las presidencias fundadoras de Mitre, Sarmiento y Avellaneda. No se pudo doblegar, sin embargo, a ese propósito centralista, cuya ambición crecía al ritmo del progreso económico y de la inmigración. Si bien el régimen político se organizaba en torno a las figuras típicas del sistema federal, como los presidentes de origen provinciano, los senadores y gobernadores, en aquel escenario las funciones más visibles recaían, en grado creciente, en los agentes del gobierno nacional (funcionarios de aduana, jueces, militares y policía, profesores, funcionarios de correos y administrativos, sin olvidar, por cierto, la infraestructura de transportes que convergía en la capital federal).

Paradójicamente, mientras las perspectivas más radicales soñaban hacia 1860 con reproducir en el Cono Sur del continente los ideales de una

república democrática y federalista, los viajeros que se asomaban al Plata, en las primeras décadas del novecientos, observaron una realidad más cercana al federalismo hegemónico del Imperio alemán. En 1912, Adolfo Posada comprobaba que la capital federal rompía "el equilibrio argentino" en una proporción mayor a la que Prusia quebraba "el equilibrio alemán", y en 1929 Ortega reconocía un error muy pronto desmentido por su experiencia en Argentina.

> Yo presumía hallar —escribió en *El hombre a la defensiva*— un Estado aún blando, vago, de aristas poco acusadas y apenas diferenciado del gran protoplasma social. Encontré un Estado rígido, ceñudo, con grave empaque, separado por completo de la espontaneidad social, vuelto frente a ella, con rebosante autoridad sobre individuos y grupos particulares. A veces en Buenos Aires me acordaba de Berlín, porque veía por dondequiera asomar el perfil jurídico y de gendarme de las instituciones públicas.

Este nuevo concepto de la disciplina estatal, marcado por la centralización, convivió en una misma realidad histórica con la visión del federalismo republicano que invocaba a la democracia pluralista para renovar una cultura política esclerosada. Acaso en ese diálogo tendido entre uno y otro aspectos, proclive muchas veces al conflicto abierto, haya echado raíces el legado más importante del federalismo liberal en Argentina.

Bibliografía comentada

Obras de carácter general

La obra más importante sobre el federalismo argentino entre 1854 y 1916 es la de Luis H. Sommariva, *Historia de las intervenciones federales en las provincias,* 2 vols., Buenos Aires, El Ateneo, 1929. Como fuente que reúne legislación y debates parlamentarios, es imprescindible Adolfo B. Carranza, *La cuestión capital de la República, 1826 a 1887. Antecedentes, debates parlamentarios, iniciativas, proyectos y leyes,* 6 vols., Buenos Aires, L. J. Rosso, 1926-1936. Un compendio necesario sobre el mismo tema es el de Isidoro J. Ruiz Moreno, *La federalización de Buenos Aires. Los debates y las leyes,* Estudio preliminar del autor, Buenos Aires, Instituto Histórico de la Organización Nacional, 1980. Los libros de referencia indispensables para entender la lógica del federalismo liberal en Argentina y sus efectos centralizadores son: José Nicolás Matienzo, *Le gouvernement représentatif-fédéral dans la République Argentine,* París, Hachette, 1912, y Rodolfo Rivarola, *Del régimen federativo al unitario,* Buenos Aires, 1908. Dos libros muy difundidos de Joaquín V. González: *Manual de la Constitución Argentina,* Buenos Aires, 1887; y *El juicio del siglo o cien años de historia argentina,* Buenos Aires, 1910, complementan los textos antes citados.

Las imágenes del federalismo argentino

Los textos de Alberdi, Sarmiento y Mitre, a que hace referencia esta primera parte, son: Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina,* 1a. ed., 1852; Domingo Faustino Sarmiento, *Comentarios de la constitución de la Confederación Argentina,* 1a. ed., 1853; Bartolomé Mitre, *Historia de Belgrano y de la Independencia argentina,* 2a. ed., en 2 vols., 1858-1859. Para la discusión de las ideas de estos tres autores, consúltese N. R. Botana, *La tradición republicana, Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo,* Buenos Aires, Sudamericana, 1984, y N. R. Botana, *La libertad política y su Historia,* Buenos Aires, Sudamericana, 1991.

El federalismo y la guerra civil: 1852-1880

Para una introducción al periodo 1852-1880 son indispensables: Tulio Halperin Donghi, *Proyecto y construcción de una nación. Argentina, 1846-1880,* Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1980; James R. Scobie, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina: 1852-1862,* trad. de G. de Civiny, Buenos Aires, Hachette, 1964, y Oscar Oszlak (con la colaboración de Andrés Fontana y Leandro Gutiérrez), *La formación del Estado argentino,* Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982. Sobre los aspectos financieros de las primeras presidencias hasta la crisis de 1890, véase Roberto Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina: 1862-1890,* Buenos Aires, Sudamericana, 1989, y J. C. Chiaramonte, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina,* Buenos Aires, Solar-Hachette, 1971. La formación del Estado federal está tratada en N. R. Botana, "La lucha por la capital", en José Luis Romero y Luis Alberto Romero, *Buenos Aires, historia de cuatro siglos,* Buenos Aires, Editorial Abril, 1983, vol. I, y "1880: la federalización de Buenos Aires", en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo, *La Argentina del ochenta al centenario,* Buenos Aires, Sudamericana, 1980.

El federalismo en el régimen del ochenta: 1880-1916

Para un análisis político e institucional, que desarrolla con más extensión las hipótesis expuestas en esta parte, véase N. R. Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916,* Buenos Aires, Sudamericana, 1977. Sobre los efectos económicos y demográficos del régimen del ochenta, debe consultarse Roberto Cortés Conde, *El progreso argentino,* Buenos Aires, Sudamericana, 1979. El libro de Ezequiel Gallo, *La pampa gringa,* Buenos Aires, Sudamericana, 1983, es la mejor contribución acerca de los cambios regionales debidos a la colonización agrícola en la provincia de Santa Fe entre 1870 y 1895. Del mismo autor puede leerse sobre la dimensión provincial de la revolución de 1893, combinada con el papel político de los inmigrantes (un hecho inédito en la Argentina de aquella época), *Farmers in Revolt. The Revolutions of 1893 in the Province of Santa Fe, Argentina,* Londres, 1976. El comportamiento en las juntas de electores y las relaciones entre el presidente y el Congreso están tratados en dos libros de N. Guillermo Molinelli: *Co-*

legios electorales y asambleas legislativas, 1854-1983, Buenos Aires, Manantial, 1989, y *Presidentes y congresos en argentina. Mitos y realidades,* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991. Una investigación de Mario Justo López, *Historia de los ferrocarriles de la provincia de Buenos Aires: 1857-1886,* Buenos Aires, Lumiere, 1991, arroja nueva luz sobre el proceso de centralización esta vez visto con la perspectiva que ofrece el conflicto entre legislación provincial y federal respecto a la red ferroviaria. Un importante estudio de conjunto sobre el régimen del ochenta, que aporta una rica información sobre la intervención federal durante la presidencia de Figueroa Alcorta ha sido publicado recientemente en Italia: Flavio Fiorani, *La fine del caudillismo. Politica e istituzioni liberali in Argentina (1880-1916),* Roma, Edizioni Associate, 1990. Los aspectos provinciales del régimen, referidos a un caso concreto, han sido tratados por Donald M. Peck, *Argentinian Politics and the Province of Mendoza: 1890-1916,* Oxford, Oxford University Press, 1977.

El federalismo en la primera transición a la democracia: 1916-1930

Sobre el contexto histórico y constitucional, véase N. R. Botana, *El federalismo político en la Argentina. Ensayo de interpretación,* Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1975; "El marco histórico institucional: leyes electorales, alternancia y competencia entre partidos" en N. R. Botana, *La Argentina electoral,* Buenos Aires, Sudamericana, 1985, y "Tradiciones e instituciones en la democracia argentina", en E. Garzón Valdés, M. Mols y A. Spita, *La nueva democracia argentina,* Buenos Aires, Sudamericana, 1988. Los discursos de Leandro Alem y José Hernández en la legislatura de la provincia de Buenos Aires, en 1880, pueden verse en las obras citadas de Carranza (vol. V) y Ruiz Moreno. Tanto *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires como capital,* de Juan B. Alberdi, como *La defensa de Buenos Aires* de Carlos Tejedor fueron publicados en Buenos Aires en 1881. Sobre el régimen federal que se abre con la presidencia de Yrigoyen, el mejor estudio es el de Ana María Mustapic, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", en *Derecho económico,* núm. 93, vol. 24, abril-junio, 1984. También, de la misma autora, *El Partido Conservador de la provincia de Buenos Aires ante la intervención federal y la competencia democrática: 1917-1928,*

Buenos Aires, Instituto Di Tella, documento 95, diciembre, 1987, y de R. J. Walter, *La provincia de Buenos Aires en la política argentina: 1912-1943,* Buenos Aires, Emecé, 1987.

El capítulo de Roberto Etchepareborda sobre la segunda presidencia de Yrigoyen tiene información sobre la política provincial: "La segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen y la crisis de 1930", en Academia Nacional de la Historia, *Historia argentina contemporánea: 1862-1930,* vol. I, *Historia de las presidencias: 1898-1930,* Segunda Sección, Buenos Aires, El Ateneo, 1963. Para la política provincial opositora a Yrigoyen puede consultarse: Celso Rodríguez, *Lencinas y Cantoni: el populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen,* Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1979. Son también recomendables, para una visión general, Karen L. Remmer, *Party Competition in Argentina and Chile, Political Recruitment and Public Policy, 1890-1930,* Lincoln y Londres, University of Nebraska Press, 1984, y Anne L. Potter, "The Failure of Democracy in Argentina, 1916-1930: An Institutional Perspective", en *Journal of Latin American Studies,* vol. XIII, mayo, 1981. En fin, para el desarrollo de las empresas públicas durante el periodo, en relación con el petróleo, véase Marcos Kaplan, "Política de petróleo en la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)", en *Desarrollo económico,* vol. 12, núm. 45.

Conclusión

Las citas de Adolfo Posada y José Ortega y Gasset se encuentran, respectivamente en "La Constitución argentina y el régimen político", *Revista Argentina de Ciencias Políticas,* año II, núm. 20, 12 de mayo de 1912, y en *Intimidades,* ensayos publicados en el tomo VII de *El Espectador,* 1929, reproducidos en José Ortega y Gasset, *Meditación del pueblo joven y otros ensayos sobre América,* Madrid, Revista de Occidente, Alianza Editorial, 1981.

EL FEDERALISMO CENTRALIZADOR

FEDERALISMO Y GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ*

9995260838902716

EL FEDERALISMO mexicano no fue un modelo de gobierno elaborado *in vitro* ni una forma de gobernar puesta en acción por una clase política capaz de prever todo y de calcularlo todo. Por el contrario, nuestro análisis parte de la idea de que el federalismo contemporáneo mexicano es ante todo un proceso de acercamiento progresivo, cuya implementación y operatividad se logró gracias a la acción desplegada por la élite política la que llevaron a cabo los diferentes actores individuales y colectivos. Dicho de manera más simple: la forma que asume el federalismo en México en este siglo no es una deformación del principio federal, sino más bien una adecuación y reinvención del mismo para responder a los desafíos internos y externos del país.

Las transformaciones históricas del federalismo mexicano contemporáneo se comprenden mejor si se analizan a la luz de la Revolución Mexicana y de la Constitución federal de 1917. El proceso revolucionario de 1910-1920 y su posterior evolución deben ser vistos conjuntamente con el sistema político y la cultura política que interiorizaron en los actores propuestas intelectuales y demandas sociales, las cuales irrumpieron por efecto de la movilización política de la sociedad, provocando una aceleración de la organización popular y de su presencia en la arena política nacional.

El carácter de las transformaciones también debe ser visto tomando en consideración, simultáneamente, experiencias mundiales como la Gran Guerra, la Revolución de octubre, la Paz de Versalles, la Gran Depresión y sus secuelas: el corporativismo fascista, la política del *new deal* y la de los frentes populares. Conjuntamente, lo externo y lo interno marcaron de manera significativa el proceso institucional, el sistema político y la cultura política, incidiendo en la recuperación y la reelaboración de la tradición federalista preexistente para dar vida a un pacto federal distinto. De allí que nuestro análisis tratará de conjugar tres dimen-

* El Colegio de México. Deseo expresar mi reconocimiento a José Luis Reyna, Marcello Carmagnani, Tulio Halperin Donghi y Marco Bellingeri por sus sugerentes críticas.

siones: la institucional, la del sistema político y la de la cultura. Estas dimensiones nos permitirán acercarnos a la comprensión del federalismo contemporáneo mexicano ilustrando sus fases y transformaciones.

Viejas tendencias y nuevas ideas

Las dimensiones institucionales del sistema político y de la cultura política permiten especificar el contexto mexicano que precede a la Constitución de 1917, es decir, el periodo comprendido entre 1911 y 1916, caracterizado por la presencia de una serie de fuerzas centrífugas que emergen por la crisis del Estado liberal y sus instituciones. Esta crisis condujo a una situación de ingobernabilidad y al estallamiento de la Revolución y de la guerra civil con la consiguiente fragmentación del espacio político mexicano.[1] Sin embargo, nuestro interés por la etapa 1911-1916 reside en saber hasta qué punto estas fuerzas centrífugas lograron anular, liquidar o replantear en términos nuevos el pacto federal. Dicho con otras palabras, ¿fue la Revolución mexicana el punto de partida de un nuevo federalismo?, o bien, ¿el federalismo decimonónico se sumerge temporalmente para reconstituirse —una vez superada la fase bélica— con base en la sólida tradición liberal fincada en la Constitución de 1857, la República restaurada y los movimientos reformadores de los años noventa? En suma, ¿la Constitución mexicana de 1917 es el momento de transformación del federalismo mexicano o el clímax del federalismo liberal?

Los planes y proyectos presentes en los diferentes movimientos revolucionarios contienen abundantes referencias a las soberanías de los estados y a la de la federación. Esto hace patente el grado al que ha permeado a la sociedad mexicana una cultura y práctica política federalista. En efecto, el pacto federal está presente en el Plan de San Luis Potosí,[2]

[1] Se cuenta con una rica historiografía de corte regionalista para el periodo 1910-1920 que nos presenta la Revolución Mexicana como un conjunto de movimientos con fuerte arraigo regional y también con marcadas especificidades regionales. Un excelente balance historiográfico es el de Thomas Benjamin, "The Leviathan on the Zocalo. Recent Historiography of the Postrevolutionary Mexican State", *Latin American Research Review*, 1985, núm. 3 pp. 195-217. Véase en especial John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1969, y Héctor Aguilar Camín, *La frontera nómada, Sonora y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1977. También Dudley Ankerson, *Agrarian Warlord: Saturnino Cedillo and Mexican Revolution in San Luis Potosi*, Illinois, Northern Illinois University, 1984, y Heather Fowler Salamini, *The Agrarian Revolution in the state of Veracruz, 1920-1940: the role of peasant organization*, Washington, The American University, 1970.

[2] Plan de San Luis Potosí, 5 de octubre de 1910, en *Planes de la nación mexicana*, México, Sena-

que da origen a la insurrección revolucionaria de Francisco I. Madero contra el gobierno longevo de Porfirio Díaz. Este movimiento se sustenta en la ampliación del sufragio, en el voto popular como vía para restablecer la soberanía de los estados y en el equilibrio entre los poderes de la unión y los estatales. El principio federal es también el punto esencial de los planes del movimiento de "restauración constitucional" que encabezan los gobernadores de Coahuila y Sonora desconociendo tanto a los poderes federales como a los gobernadores que legitimaron al gobierno del general Victoriano Huerta instaurado por el golpe de Estado de 1913.[3] Sin desconocer el federalismo, movimientos como el zapatista dan testimonio de una visión diferente, pues ven la federación como un estrecho vínculo entre la comunidad y el municipio, entre éste y su entidad federativa y entre la entidad y el gobierno federal.[4]

La eclosión de estas diversas formulaciones es visible en la Soberana Convención de Aguascalientes de 1914, asamblea de todas las facciones políticas nacionales en armas para llegar a un consenso político que pusiera término a la guerra. En su seno se debaten diversas posiciones. Los carrancistas son los exponentes del federalismo liberal, mientras que las facciones del villismo y el zapatismo mantienen posturas ambivalentes, incluso opuestas. Algunos segmentos villistas-zapatistas bajo la influencia anarquista sostienen que del voto universal y directo nacería una república fundada sobre una asamblea popular —la Convención—, que controlaría los actos tanto del Poder Ejecutivo federal como de los estados. Estos poderes quedarían sujetos a ratificación por la Soberana Convención Revolucionaria, la cual tendría, además, las facultades para deponerlos cuando violaran los preceptos del Plan de Ayala o el progra-

do de la República/El Colegio de México, vol. 6, pp. 271-272. "Tanto el poder legislativo como el judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos ciudadanos... [y argumenta que debido al fraude electoral] el pueblo, que es el único soberano también protestó de un modo enérgico contra las elecciones... En México, como República democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional".

[3] En 1913 el general del ejército porfirista, Victoriano Huerta, da un golpe militar en contra del presidente constitucional Francisco I. Madero, quien es asesinado. La instauración de un gobierno espurio y la ruptura del orden constitucional es denunciada por el gobernador de Coahuila como una violación del pacto federal. *Planes..., op. cit.*, vol. 7, pp. 246-247.

[4] Véase Alicia Hernández Chávez, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, El Colegio de México, 1991, donde se analizan las tendencias comunalistas y confederales del movimiento agrario que marcó el nacimiento del México contemporáneo, junto con la importancia y función de los pueblos y comunidades en la conformación de la República federal. En el mismo se puede consultar el Plan de Ayala, puntos 12 y 13, p. 238. Véase también el Manifiesto a la Nación del general Emiliano Zapata, 20 de octubre de 1913: *Planes..., op. cit.*, vol. 7, pp. 275-276.

ma de reformas de la Convención. Además, los municipios serían independientes tanto del gobierno federal como del estatal hasta el punto de condicionarlos. El Congreso tendría la función de restringir las facultades del Ejecutivo de la nación y de los estados, y el Poder Judicial reorganizado facultaría a la Suprema Corte de Justicia para decidir sobre la validez de sus elecciones.[5]

Una visión propia de la constitución política y social para México fue expuesta por los notables de los pueblos del cuartel zapatista como una forma de confederación liberal de estados integrada por municipios libres.[6] En este caso la representación partiría de los ciudadanos-vecinos, quienes elegirían a las autoridades del ayuntamiento; éstas, a su vez, elegirían a los diputados de los estados. Las legislaturas estatales nombrarían a los senadores, a los gobernadores y al presidente de la República, en tanto que los magistrados de la Suprema Corte serían electos por ambas cámaras.[7]

La pluralidad de fuerzas y movimientos presentes en el proceso revolucionario de 1911-1914 condujeron no sólo a la ruptura del Estado liberal, sino también a una situación de ingobernabilidad que provocó la caída del gobierno porfiriano y la disolución del ejército federal (1914). El "vacío estatal" propició —a lo largo de la guerra civil (1914-1917)— el estallamiento de todas las tendencias prevalecientes: municipalismo, confederalismo, movimientos soberanistas. Se produjo una notable expansión del federalismo liberal hasta que una facción, la llamada "constitucionalista", arraigada en los estados norteños, se compactó como clase política nacional y por fuerza de las armas procedió a restaurar el orden constitucional.

Lo que en nuestra perspectiva del federalismo parece ser común a los movimientos contestatarios del periodo 1891-1917, a pesar de las evidentes diferencias, es la cuestión electoral y la representación política. La demanda de expansión del voto a los sectores excluidos de él hasta 1911 y la exigencia de una representación definida a partir de las casillas electorales sin intervención externa, nos ayudan a comprender por qué el pacto federal requería —sin alterar sus elementos constitutivos:

[5] Doc. 3, Proyecto de Reformas Político-Sociales de la Revolución, Cuernavaca, Morelos, 18 de febrero de 1915, y doc. 4, Programa Aprobado por la Soberana Convención, en Luis Fernando Anaya C., *La Soberana Convención Revolucionaria, 1914-1916*, México, Trillas, 1966, pp. 455-463. Véase también Programa de Unificación de la República, propuesto por Alfredo Robles Domínguez, junio de 1914, *Planes...*, vol. 7, p. 295.

[6] Hernández Chávez, *Anenecuilco...*, *op. cit.*, pp. 112-115. Véase también de Womack, *Zapata...*, *op. cit.*

[7] Robles Domínguez, Programa de Unificación..., *Planes...*, *op. cit.*, p. 295.

la soberanía de la federación y la de los estados— una reformulación de la esfera de las competencias compartidas entre federación y estados.

Una atenta revisión de la facción triunfante, la constitucionalista, nos indica que a nivel local, por la situación de la guerra, se refuerzan en materia política, económica y social los diversos gobernadores, que son investidos de poderes extraordinarios. En virtud de esta legitimitad asumen, por una parte, el poder militar en sus regiones y, por otra, reconocen en el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, al primer jefe del ejército constitucionalista. La convocatoria por parte del primer jefe, en 1913, a restaurar el orden legal alterado por el golpe militar de Victoriano Huerta, recibió la adhesión de los diversos estados soberanos, lo cual evidencia que la federación no sólo no desapareció del horizonte político, sino que tampoco se colapsó. Este vasto movimiento a favor de la federación integrada por una ciudadanía en armas,[8] fundamenta su derecho en la Constitución de 1857 y en las elecciones presidenciales y legislativas de 1911-1912, reconocidas como las más amplias en la historia electoral del país. Tradición e innovación se conjugan así para reactivar en términos nuevos el federalismo liberal.

Merece subrayarse el alcance que tuvo el recién adquirido derecho de voto universal masculino directo, que sería ratificado por la Constitución de 1917. El sufragio constituye el elemento que —a través de una redefinición de la ciudadanía y de la representación— da nueva vida al federalismo. La incorporación del voto directo en la Constitución de 1917 representa la culminación de este proceso iniciado bajo el lema de "Sufragio efectivo. No reelección" de 1910, que permitirá una redefinición constitucional del federalismo visible en el Proyecto de Constitución que propone Carranza al Congreso constituyente. En efecto, los temas centrales de este proyecto son: hacer del voto directo y del sufragio efectivo el elemento central para restablecer "la división de los poderes, la soberanía de los estados y de la federación, la libertad administrativa de los ayuntamientos y los derechos ciudadanos".[9]

[8] Las constituciones de 1824, 1857 y 1917 facultan a los gobernadores de las entidades federativas a levantar las fuerzas auxiliares estatales y a convocar a la guardia nacional en caso de verse amenazada la soberanía estatal. Véase Alicia Hernández Chávez, "Origen y ocaso del ejército porfiriano", *Historia Mexicana*, 1989, núm. 1, pp. 257-296.

[9] La ley electoral de 1912 decreta por primera vez que el voto será directo y secreto. Venustiano Carranza, en el Proyecto de Constitución que presenta al Congreso constituyente, reitera que el voto debe ser "igual para todos, libre y directo más condicionado a saber leer y escribir", y se consagra "el municipio libre como una de las grandes conquistas de la revolución". El voto directo se incorporó en la Constitución de 1917 en los artículos 34 y 35; para elección a las cámaras, véanse los artículos 51 y 56, y para presidente de la República, el 81.

De esta iniciativa no emerge una severa crítica al federalismo liberal en cuanto forma estatal, sino más bien a la efectividad dada al mismo, y que se atribuye a que se conformaron "los legisladores de 1857 por proclamar principios generales... de manera abstracta... con poca o ninguna utilidad positiva". De allí que se sugiera que la reforma a la Constitución de 1857 debe conservar "intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de gobierno en ella establecida", reactivando esencialmente lo que la dictadura porfiriana había parcialmente desestimado, el "precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana".[10] El mensaje de Carranza apunta a dos hechos: la violación del principio federativo que permitió la subordinación de los estados al centro y que la violación del principio federal ha entronizado en cada estado "un verdadero cacicazgo". Indirectamente la crítica de Carranza nos está diciendo que el verdadero federalismo es aquel que establece un mutuo respeto de las competencias de la federación y de los estados, garantizando así una colaboración entre ambas entidades. Partiendo de la idea liberal de que el federalismo es un todo indisoluble con una República representativa, "compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación",[11] los objetivos de las reformas propuestas por Carranza son otorgar efectividad a las normas constitucionales de 1857 reforzando el derecho positivo, dar voz política a amplios estratos sociales y dar una mayor precisión a los poderes del Ejecutivo federal.

El federalismo de 1917

Si por comodidad analítica tomamos el año de 1916-1917 como el punto de partida de la reformulación del federalismo, forzoso es entonces reiterar que esta proposición no ha perdido su referente histórico: el federalismo liberal. Sin embargo, tanto en el mensaje como en el Proyecto de Constitución que Venustiano Carranza somete a discusión del Congreso constituyente, se entrevé la variable que en algún modo puede dar al federalismo del presente siglo una connotación diferente y que genéricamente podemos llamar la cuestión social. Entonces, el objetivo

[10] Proyecto de Constitución que presenta Venustiano Carranza al Congreso constituyente, 1 de diciembre de 1916, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, 1967, vol. III, pp. 12-15.

[11] *Ibid.*, artículo 40.

de las reformas constitucionales carrancistas es dar "a las instituciones sociales su verdadero valor al interior del pacto federal".[12]

La caracterización del federalismo mexicano en la Constitución de 1917 no difiere sustancialmente ni del proyecto constitucional de Carranza ni de lo establecido en la Constitución de 1857, pues los tres textos dicen exactamente lo mismo:

> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Siendo así, se trata de una aparente continuidad entre el pacto federal del siglo XIX y el del siglo XX, como puede verse partiendo del debate que se suscita en el seno del Congreso constituyente con el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales relativo al preámbulo de la Constitución.[13] Dicho dictamen proponía que "El Congreso Constituyente... decretara la presente Constitución política de la República Federal Mexicana" en sustitución de la "denominación de Estados Unidos Mexicanos", en cuanto "no correspondiente exactamente a la verdad histórica", pues "conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño de imitar al país vecino".[14]

Es fácil reconocer en esta propuesta el resultado de una expansión del nacionalismo, en cuanto toma distancia de modelos culturales y, en este caso, del modelo constitucional de Estados Unidos. Sin embargo, lo que nos interesa hacer notar es la diferencia entre las dos propuestas esenciales para la comprensión del fundamento del federalismo mexicano: ¿República federal? o ¿Estados Unidos Mexicanos? En la primera propuesta, la de la Comisión de Puntos Constitucionales, está presente un federalismo de corte diferente que no logró emerger ni definirse en el seno del Congreso por la fuerte oposición con que se topó. En cambio, los opositores a la propuesta de la Comisión subrayaron con insistencia que el federalismo nacía de los estados, los cuales delegaban una

[12] "Informe del C. Venustiano Carranza al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada", 1 de diciembre de 1916, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, 1985, vol. I, pp. 385-399.

[13] Debate de las sesiones de 9 al 12 de diciembre de 1916. Miembros de la Comisión: presidente, C. Cándido Aguilar; general Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio, Enrique Colunga. *Derechos...*, *op. cit.*, vol. III, pp. 20-63.

[14] *Ibid.*, vol. III, pp. 31 y ss.

serie de sus atribuciones a la federación; mientras la Comisión, sin llegar nunca a explicarlo, sostenía que era el centro el que delegaba a los estados una serie de funciones, provocando las acusaciones de centralismo por parte de la mayoría de los diputados opositores. En última instancia, la propuesta de la Comisión configura el federalismo como una forma de administración según la cual el Estado federal delega algunas de sus funciones a los estados con el fin de lograr una mayor efectividad. En suma, la propuesta no era otra cosa que una descentralización.[15]

La oposición a esta concepción de federalismo administrativo, que fue lo suficientemente fuerte para reunir a los dos tercios del voto de los constituyentes, se canaliza en la línea anticipada en el proyecto constitucional de Carranza: hacer efectivo el dictado constitucional de 1857, alterado parcialmente por la dictadura de Porfirio Díaz quien, como sostuvo Palavicini, "no se atrevió nunca a atacar la forma de la soberanía de los estados ni la forma de Estados Unidos Mexicanos".[16] De allí que, a diferencia del federalismo administrativo, se ponga el acento en dos dimensiones: que el federalismo es antes que nada una forma de gobierno que tiene una rica tradición histórica en México, y que el federalismo definido por el pacto federal, si bien nace de la soberanía de los estados y de los derechos políticos de los ciudadanos, es capaz de expandirse y acoger, por lo tanto, las nuevas instancias sociales.

El debate en torno al federalismo nos indica hasta qué punto se ha arraigado en la conciencia colectiva una concepción jusnaturalista del mismo. De allí que el federalismo pueda retomar la dimensión evolutiva que había perdido a partir de los años de 1890 y oponerse a una concepción artificial vista como simple mejoramiento de la funcionalidad estatal. De allí también que pueda acoger una de las reivindicaciones del siglo precedente que repuntó con fuerza durante la Revolución, "la conquista del municipio libre", estableciendo el principio de que el Estado federal "no podrá invadir la soberanía de los estados" y "los estados no podrán invadir la soberanía de los municipios".[17]

[15] *Ibid.* Sometida a votación fue rechazada la propuesta de la Comisión por 108 votos negativos y 47 afirmativos, y fue reformulada por los diputados "federalistas" en pro de "Estados Unidos Mexicanos" hasta ser aprobado por unanimidad el artículo 1º.

[16] *Ibid.* El diputado Palavicini sostuvo en las largas sesiones antes citadas (9-12 de diciembre de 1916) que "ha quedado en el alma popular" la distinción de que "Estados Unidos Mexicanos se relacionan con las constituciones federales y República Mexicana con las constituciones centralistas"

[17] *Ibid.*, sesiones del 9 al 12 de diciembre de 1916. En el debate fue reforzada y votada unánimemente por los diputados la forma federalista teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre. Véase el artículo 115 de la Constitución federal de 1917. Su

Si sintetizamos lo básico que emerge en el Constituyente relativo a la concepción del federalismo podemos notar que se manifiesta una tensión entre un federalismo de naturaleza liberal y democrática y un federalismo de naturaleza fundamentalmente administrativa. El triunfo del primero, el liberal-democrático, permitió la recuperación de sus reales funciones de gobierno, bloqueadas por el régimen porfirista, y su expansión a través de un enriquecimiento de su contenido político: la incorporación del municipio libre, el reconocimiento del voto directo y la extensión de los derechos sociales. Consideramos importante por lo tanto hacer notar que el nuevo pacto federal sancionado por la carta constitucional de 1917 no se configura como una pura y simple prolongación del federalismo del siglo XIX, sino más bien como una reformulación del federalismo liberal preexistente a la luz de nuevas instancias políticas y sociales democráticas.

La continuidad en la discontinuidad puede ser comprendida a partir de la definición del pacto federal:

> El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.[18]

El pacto establece claramente dos esferas en el ejercicio de la soberanía: la de los estados y la de la federación. Es importante observar que no sólo es idéntico el dictado constitucional de 1917 al de 1857, sino también que éste fue aprobado sin discusión, lo cual nos indica hasta qué punto se había interiorizado en la conciencia colectiva la idea federal.

La discontinuidad que proyecta al federalismo hacia un contexto liberal-democrático es observable especialmente en la nueva colocación del municipio. Ello es visible en la propuesta adelantada por el diputado López Lira relativa a que los estados "tengan como base de su orga-

---

antecedente gubernativo era que Venustiano Carranza, en calidad de primer jefe del Ejército constitucionalista, por decreto del 24 de diciembre de 1914, reformó el artículo 109 de la Constitución federal de 1857 en el sentido de que "los estados tendrán como base de sus regímenes interiores el municipio libre administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado". Véase Fondo Juan Barragán, Acuerdo y Decretos, en custodia de la UNAM.

[18] Artículo 41. *Derechos..., op. cit.*, vol. V, pp. 471-489. Los artículos vinculados a la forma federal y democrática son: 1, 39, 40, 41 y 115.

nización política el municipio libre",[19] que reforzará un miembro de la Comisión Nacional, el diputado Pastrana Jaimes, solicitando que en el Pacto Federal se reconociera la soberanía del municipio. Esta última propuesta fue objetada por la Comisión de Puntos Constitucionales sosteniendo que "el municipio no puede ser soberano" y que lo que se debe garantizar al municipio es "su independencia, no su soberanía".[20] El diputado Hilario Medina reforzó el parecer de la Comisión diciendo que el "régimen municipal no tiene más que una independencia que está concentrada en la parte administrativa, no en la parte política".[21] El municipio libre se consignó como sustento del sistema federal, vinculado al gobierno interno de los estados de la federación. Su autonomía fue garantizada por su órgano administrativo de gobierno, el ayuntamiento, electo por voto popular y directo sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno estatal.[22] El municipalismo soberanista o comunalismo, derrotado en el Congreso de 1917, perdió significado, pero aún está presente en 1922 cuando la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana presenta ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al artículo 40, según la cual la federación estaría "compuesta de municipios autónomos congregados en estado que, sobre la base de la autonomía municipal, serán libres y soberanos para su régimen interior".[23]

Justamente porque el nuevo federalismo presenta las características de ser más participativo y abierto a las instancias ciudadanas y refuerza la dimensión municipal y estatal, el presidente Carranza en su mensaje inaugural del Congreso rechaza con fuerza la fórmula parlamentaria[24] —planteada en la Convención de Aguascalientes tres años antes— para afirmar la necesidad de robustecer las competencias del Poder Ejecutivo.[25] La preeminencia del Ejecutivo en la nueva Constitución es visible

[19] Artículo 41. *Ibid.*, Discusión, Sala de Comisiones, 25 de diciembre de 1916, artículo 40 *Derechos..., op. cit.*, vol. V, pp. 462-563.

[20] *Ibid.* Debate en torno al artículo 40. La propuesta de incorporar el municipio libre al articulado que se refiere a la soberanía fue rechazado con el siguiente argumento. "El municipio no puede ser soberano, porque entonces tendríamos como cinco mil soberanos y en cada estado un conflicto". Debate de los artículos 40 y 41, aprobado por unanimidad de 169 votos.

[21] *Ibid.* Debate 22 en torno al artículo 41. Sobre el mismo tema el artículo 41 fue aprobado por 160 afirmativos y uno negativo, el de Pastrana Jaimes, quien sostuvo la soberanía del municipio. Sesión del 25 de enero de 1917.

[22] Véase el artículo 115 de la Constitución federal de 1917.

[23] Iniciativa de reforma al artículo 40 (73), 3 de octubre de 1922. *Derechos..., op. cit.*, vol. V, pp. 475-484.

[24] "Informe del C. Venustiano Carranza..." *Diario de los debates..., op. cit.*, vol. I, pp. 385-399.

[25] Mensaje de Venustiano Carranza ante el Congreso constituyente, 1 de diciembre de 1916. *Derechos..., op. cit.*, vol. III, pp. 12-15.

en la supresión de la vicepresidencia y en un debilitamiento del Poder Legislativo, observable este último en la reducción de las sesiones del Congreso a un solo periodo y en la pérdida de su facultad para convocar a sesiones extraordinarias, facultad que fue reservada al Ejecutivo.[26] Se establece, además, la prevalencia del Ejecutivo federal en caso de desacuerdo entre las cámaras respecto a la clausura anticipada de las sesiones del Congreso[27] y se robustece la facultad de veto del Ejecutivo, determinándose que para rechazarlo el Congreso requiere una mayoría de las dos terceras partes.[28] Otras reformas van encaminadas a una mejor definición tanto de las funciones del Senado como de la intervención federal en lo relativo a la desaparición de los poderes en los estados.[29] Se optó por una mayor precisión respecto del derecho de amparo que, como expuso Carranza ante el Congreso constituyente, se ha "convertido en arma política; y en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados, pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos."[30]

La gran novedad del federalismo, presente en los debates y en el articulado de la Constitución de 1917, no va orientada tanto hacia la dimensión política —pues la discusión constitucional prácticamente reconfirmó el contenido de la Constitución de 1857 en lo que atañe al pacto federal—,[31] sino más bien hacia la social. Esta última se comprende mejor examinando los derechos sociales contenidos en los artículos relativos a la educación (artículo 3º), a la regulación de la propiedad y redistribución de la riqueza (artículo 27) y al trabajo (artículo 123) que reconoce la nueva Constitución.

Por lo que atañe a la educación, si bien se ha subrayado la laicización de la misma, no se ha dado la debida importancia al hecho de que, a

[26] Artículo 66. *Derechos...*, *op. cit.*, vol. V, pp. 448-449.

[27] Artículo 65. *Derechos...*, *op. cit.*, vol. V, pp. 419-425.

[28] Esta disposición se derogó en noviembre de 1923, pero se mantuvo la prohibición para las cámaras de tratar asuntos que no estuvieran establecidos en el orden del día. Véase de la XXXII Legislatura de la Unión, la discusión del 18 de mayo de 1928. Intervención de Vicente Lombardo Toledano en la Cámara de Diputados, *La libertad sindical en México*, México, Universidad Obrera de México, 1974, pp. 203-204. También el artículo 66. *Derechos...*, *op. cit.*, vol. V, pp. 448-449.

[29] Fracciones V-VII. *Derechos...*, *op. cit.*, vol. VI, p. 181.

[30] Venustiano Carranza, Proyecto de Constitución... *Derechos...*, *op. cit.*, p. 754, *op. cit.*, vol. VIII. Debate en torno al artículo 107 de la Constitución federal de 1917. Puede verse también de Héctor Fix Zamudio, *Estudios sobre la organización constitucional mexicana*, México, UNAM, 1961, en donde analiza el recurso de amparo como elemento de violación de la soberanía estatal.

[31] Véanse los artículos 116 a 122 en *Derechos...*, *op. cit.*, vol. VIII, pp. 487-602.

diferencia de lo establecido en la Constitución de 1857, se crean dos esferas educativas: una de competencia de la federación y otra de los estados. Ambas esferas son definidas como "establecimientos oficiales", cuyo fin social es impartir "gratuitamente la educación primaria".

El segundo derecho social, relativo a la propiedad, dio origen a un amplio debate que, si bien se confunde con el proceso revolucionario, encuentra su contenido específico en la Constitución de 1917. El artículo 27 se encuentra en el Título I, capítulo I, consagrado a las garantías individuales, y su fuerte contenido liberal es subrayado en el dictado al afirmarse "que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de trasmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", pudiéndose por lo tanto decir que a través de la privatización del dominio estatal se apunta a una mayor autonomía social de los actores políticos.[32] En este sentido, la Constitución recoge además la finalidad del decreto de 1915 que establecía[33] "que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo sino que se ha de dividir en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que los ávidos especuladores acaparasen la propiedad".[34] La defensa de la propiedad privada es también visible en el debate acerca del derecho de la nación sobre el subsuelo y otras riquezas minerales al acordar que tal riqueza podrá ser concesionada a particulares o asociaciones comerciales. A pesar de la casi unanimidad de los constituyentes sobre el reforzamiento de la propiedad privada, en el curso del debate[35] se escuchan voces aisladas en favor de que la "nación sea única dueña de los terrenos, y que no los venda sino que dé nada más la posesión a los que puedan trabajarlos",[36] lo que refleja la influencia del socialismo agrario de Henry George.

El pleno reconocimiento de la propiedad privada nos permite

[32] Artículo 27 de la Constitución de 1917, en Felipe Tena Ramírez (comp.), *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Porrúa, 1981. Sesión del 2 de enero de 1917 en *Derechos...*, *op. cit.*, vol. IV, pp. 571-577.

[33] Dictamen de la Comisión: "... La propiedad es un derecho natural... como consecuencia... la comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola al cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho". *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, versión taquigráfica, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1917, t. II, p. 774.

[34] Artículo 27. *Derechos...*, *op. cit.*, vol. IV, p. 652.

[35] *Ibid.*, pp. 657-660. Intervención de C. Bojórquez.

[36] *Ibid.*, pp. 652-657. Intervención de C. Navarro.

comprender por qué nunca fue considerada como derecho absoluto, pues

> ... la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.[37]

En virtud de este nuevo principio que garantizaba y relativizaba la propiedad privada, quedaron anuladas todas las disposiciones actuadas a partir de la ley de desamortización de las corporaciones de 1856, declarándose revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876.

En la aplicación del principio de que la propiedad tiene también un fin social vemos nacer una esfera compartida, de cooperación, entre federación y estados. En efecto, el proceso de restitución o dotación es competencia del "Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones", remitiendo su aplicación al decreto agrario de 1915. Dicha ley establece la creación de una Comisión Nacional Agraria, compuesta por nueve personas y presidida por el secretario de Fomento, y la creación de comisiones locales agrarias, compuestas por cinco personas con comités particulares ejecutivos en cada estado o territorio integrados por tres personas. Estos últimos dependerían de la comisión local agraria. La competencia de los estados no era sólo verificar la validez o la eventual restitución, sino también dar la titulación provisional de dichos recursos por parte del gobernador. La competencia federal era refrendar, definitivamente, la titulación provisional.[38]

El hecho de que el reparto agrario sea una esfera compartida entre federación y estados es evidente cuando en 1929 el gobierno declara concluido dicho reparto, y algunos gobernadores —entre ellos Lázaro Cárdenas en Michoacán y Adalberto Tejeda en Veracruz—, se oponen a ello argumentando que es un deber de cada estado dotar de tierras a los núcleos de población. Si bien la validez de esta argumentación no fue ni aceptada ni rechazada por el Ejecutivo federal, el resultado fue que las dotaciones provisionales fueron refrendadas durante la presidencia de Abelardo Rodríguez en 1932. Sin embargo, el reparto agrario de los

[37] *Derechos..., op. cit.*, vol. 4, p. 661.

[38] Decreto del 6 de enero de 1915, en Manuel Fabila (comp.), *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*, México, CEHAM, 1990, p. 228.

años veinte fue muy limitado y de escaso impacto a nivel nacional para conformar una práctica política que desembocara en un federalismo de tipo cooperativo.[39]

El horizonte de un federalismo capaz de asumir la forma cooperativa a partir del ejercicio de los derechos sociales lo encontramos también en el artículo constitucional relativo a los derechos del trabajo. Esta idea sobre la cual concordaron unánimemente los constituyentes se expresa con fuerza en el preámbulo del artículo 123, que establece que "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región" respetando la forma y sustancia de las relaciones entre capital y trabajo.[40] En otras palabras, el principio del federalismo cooperativo es observable en que los estados, a través de sus legislaturas, tienen la capacidad de legislar autónomamente a partir de las normas generales aprobadas por el Congreso federal. La Constitución recogió así el dictamen de la Comisión del 25 de enero de 1917, según el cual el Congreso de la Unión establece el marco de referencia, dejando a las legislaturas de los estados la libertad para adecuar la ley a sus necesidades sin contravenir las normas generales.[41]

El estudio de los derechos sociales presentes en la Constitución de 1917 nos indica que a partir de ellos se trató de dar vida a una federación de estados con capacidad de generar una esfera cooperativa, es decir, una esfera de competencias no sólo compartidas, sino también implementadas conjuntamente entre la federación y los estados. En cambio, esta misma tendencia no la encontramos en la dimensión política, donde sigue predominando la lógica de la rígida separación entre federación y estados. Así, subsiste la impresión de que entre derechos políticos y derechos sociales se produjo una separación. El resultado fue impedir la consolidación de un efectivo federalismo cooperativo dada la incapacidad de establecer una adecuada conjunción entre los derechos políticos, que conservan una connotación marcadamente tradicional, y los sociales, de rasgos innovadores. De esta forma el federalismo elaborado en 1917 fue incapaz de asumir un carácter liberal-democrático no

[39] Cf. José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano*, prólogo de Sergio García Ramírez, México, Sep-Setentas, 1975, p. 145. Define el federalismo cooperativo como la colaboración entre gobierno federal y gobiernos provinciales poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

[40] Dictamen de la Comisión del 23 de enero de 1917, *Derechos...*, *op. cit.*, vol. VIII, p. 628.

[41] Dictamen sobre el capítulo del trabajo, sesiones del 23 y el 25 de enero de 1917. *Derechos...*, *op. cit.*, vol. VIII, p. 628.

obstante la orientación favorable por parte de los constituyentes. El elemento que nos ilustra suficientemente bien por qué la Constitución no logra conjugar derechos políticos con derechos sociales se encuentra en que estos últimos no fueron concebidos como una vía para acercar a los ciudadanos a las instituciones y a la política, sino más bien como una recompensa por los sacrificios hechos durante la guerra revolucionaria. Probablemente los constituyentes de 1917 concibieron al ciudadano no tanto como una abstracción, sino como un ser humano, y estimaron que a través del proceso de cooperación que se establecía entre federación y estados en los derechos sociales se daría vida a un proceso democratizador capaz de equilibrar no sólo la tensión entre poder y libertad, sino también la tensión entre libertad e igualdad.

Crisis del federalismo liberal y búsqueda de un nuevo pacto

Si sostenemos que existe una tensión entre federalismo liberal y federalismo democrático en el Constituyente de 1917 es para afirmar que se trata de un proyecto escasamente formalizado, cuya actuación dependerá en gran medida de las posibilidades y de la capacidad de ponerlo en práctica por parte del nuevo grupo gobernante. Esta escasa formalización es suficientemente clara en la misma Constitución que, por una parte, estipula la libre contratación individual y, por otra, establece con nitidez el respeto a la propiedad privada y al comercio; vale reiterar lo ya dicho, que el artículo 27 con tintes de reivindicación social también se ubica en el capitulado de las garantías individuales. De manera similar encontramos la misma tensión en la legislación laboral de tipo colectivo contenida en el artículo 123, que contradice lo establecido en el artículo 50 acerca de la libre contratación del individuo.

Jurada la Constitución y celebradas las elecciones constitucionales, el gobierno de Carranza tratará de acentuar los rasgos de continuidad con el federalismo liberal, aislando a los grupos más inclinados hacia un reforzamiento de la democracia. Vemos así que la clase dirigente constitucionalista, producto de las luchas antirreeleccionistas de 1892 y de las reivindicaciones nacionalistas en materia económica, tiende a dar mayor importancia a la reforma política que a la social sin percibir suficientemente los grandes cambios acontecidos.[42]

[42] Se trata de una generación influida por el liberalismo de 1857 tanto a nivel familiar como a nivel educativo. La gran mayoría de los integrantes del gobierno de Carranza se formaron en el Ateneo Fuente de Saltillo, Coahuila.

La primera dificultad para hacer efectiva la Constitución es el hecho de que el país se encontraba, por la situación de guerra, sujeto a un gobierno federal con poderes extraordinarios mientras los estados eran controlados por gobernadores que reunían el poder militar y civil. Poner término a la guerra y regresar a la normalidad institucional fueron tareas casi incompatibles con el propósito de dar vida a cualquier interacción institucional entre los estados y la federación. Además, el Poder Ejecutivo debía brindar respuesta a numerosas exigencias que adelantaban los industriales y hacendados. Los grandes industriales del porfiriato, fuertes por el auge derivado de la economía de guerra, se reorganizaron con celeridad y convocaron en 1917 a una conferencia en la ciudad de México para exigir una política proteccionista y exenciones de impuestos.[43] Por su parte, los hacendados lograron que las haciendas precedentemente incautadas por Carranza fueran devueltas a sus antiguos dueños con el resultado de un exiguo reparto de tierras, pues se prefiere, más que redistribuir la tierra, reubicar parcialmente a la población. Luis Cabrera, el teórico del carrancismo, explicó la política de "congregación de pueblos" al sostener que "la reconstitución de ejidos era una medida de utilidad pública... [y.] tendrá como consecuencia política la concentración de población en pueblos, y facilitará por consiguiente el dominio militar de la región".[44]

Ante esta ofensiva, la legislación laboral poco ofrece concretamente a los trabajadores. En consecuencia, la inflación y los pagos de salarios en papel moneda devaluada hacen estallar paros y huelgas que son reprimidos con firmeza al grado de que los líderes de la huelga general encabezada por los electricistas en 1916 merecieron la pena de muerte.

El gobierno federal adoptó también medidas que lesionaron su legitimidad y liderazgo popular: en las entidades de la federación se reforzaron los poderes de los diversos jefes militares en materia político-económica y social. La arbitrariedad de los gobernadores militares impulsa a los nuevos segmentos medios y a las cúpulas obreras y agrarias a vincularse entre sí para conseguir privilegios, por lo que las demandas populares tienden a autoorganizarse tanto en oposición a los estados como al gobierno federal. Las ligas y los sindicatos agrícolas y el nacien-

[43] Acerca de la conferencia de industriales y su fuerza económica en ese periodo, véase Stephen H. Haber, *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press, 1989, pp. 140-143.

[44] Proyecto de ley agraria y discurso del diputado Luis Cabrera, 3 de diciembre de 1912, en Fabila, *Cinco siglos...*, *op. cit.*, pp. 203-205.

te movimiento obrero, organizado por la Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana (CROM), provocan la caída del carrancismo. Una facción de los constitucionalistas con bases de poder en el noroeste, concretamente en el estado de Sonora, logran llegar al poder con el golpe de Estado de 1920 con el pretexto de restablecer el pacto federal.[45]

La nueva generación, notorios *political managers*,[46] pone fin a la guerra y estabiliza el país haciéndolo transitar hacia el orden constitucional. Se trató de una empresa no despreciable que permitió, entre otras cosas, la reactivación del pacto federal. Pragmáticos y artífices de alianzas y acuerdos, el grupo sonorense establece la paz vía prácticas conciliatorias y de compromiso con las facciones políticas más fuertes en cada estado. A cada una de ellas, el gobierno federal concede la desocupación militar de su territorio y un amplio margen de autonomía para que cada grupo regional pueda reconstruir sus redes políticas y sociales y renovar así el preexistente clientelismo. Indudablemente esta política no sólo postergó la restauracion efectiva de los poderes constitucionales, sino también llevó a que la interrelación que comenzaba a darse entre el poder federal y el de los estados tendiera a ser esencialmente de "efectos" y escasamente institucional.

La política de compromiso se dirigió a conciliar los intereses generales y la autonomía de las regiones; su éxito radicó en lograr desacelerar primero y frenar después las fuerzas centrífugas, alcanzando así a garantizar una cierta regularidad en la sucesión de poderes. El grupo sonorense logró dar a la federación la apariencia de serlo, pero no fue capaz de ir más allá; la conciliación de intereses terminaba por marginar prácticamente a los sectores populares y medios de la sociedad impidiendo el renacimiento de una efectiva participación ciudadana.[47]

Probablemente la reactivación del pacto federal que notamos a partir de los años veinte haya sido positivamente incentivada por la tendencia

[45] Plan de Agua Prieta, Sonora, 23 de abril de 1920, en *Planes..., op. cit.*, vol. 7, p. 463, y Alicia Hernández Chávez, "Militares y negocios en la Revolución Mexicana", *Historia Mexicana*, 1984, núm. 134, pp. 181-212.

[46] John Womack ha caracterizado con gran agudeza el *leit motiv* del grupo constitucionalista y su papel en la Revolución mexicana como un asunto fundamentalmente de *political management;* es decir, cómo dar mayor funcionalidad al sistema político. "The Mexican Revolution. 1910-1920", en *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, vol. V, pp. 79-153.

[47] La empresa de poner término a la guerra civil en un país significativamente armado por el proceso revolucionario no fue un logro menor si se tiene en cuenta el costo de la pacificación de Rusia y las repúblicas confederadas o las guerras civiles actuales. Por ello destacamos la efectividad y las primeras formulaciones políticas de un nuevo pacto social.

mundial de regulación económica y dirección estatal de la sociedad. De ahí que la federación haga sentir su presencia, en un primer momento, a través de la obra educativa y cultural desplegada por el ministro de Educación, José Vasconcelos, bajo la presidencia de Álvaro Obregón (1921-1924). Al mismo tiempo, la federación tiende a dar una nueva imagen a través de la regulación monetaria (Banco de México) y del potenciamiento de la infraestructura: construcción de caminos y desarrollo de la irrigación a través de la Comisión Nacional de Irrigación (1926). Esta primera expansión político-administrativa federal encontró poca resistencia debido a la escasa institucionalización de la vida política y al hecho de que las dificultades económicas de los estados les habían impedido que pudieran fomentar el desarrollo económico de sus regiones.[48] Por lo contrario, la imagen que dan los estados es la de ser entidades a merced de las clientelas políticas —ligas, sindicatos, empresarios— organizadas por caciques-gobernadores que se sustentan en privilegios no explícitos.

La gran novedad, atribuible probablemente a la expansión de las funciones del gobierno federal, se advierte en la organización y radio de influencia del trabajo organizado. Por ello notamos que las cúpulas obreras, y en especial las vinculadas al poder federal, son las que promueven la aprobación de una legislación laboral de tipo federal con el fin de expandir su área de influencia, mientras que los gobernadores y los líderes agrarios tratan de contrarrestarla agitando la bandera de la sindicalización agroindustrial y del reparto de tierras.

En esta interacción de intereses favorables a una expansión de la esfera federal a nivel social e intereses favorables a una regionalización de los mismos, se inserta un elemento nuevo representado por la difusión del catolicismo social que con el apoyo de la Iglesia se organiza en oposición al Estado. En consecuencia, las instancias sociales católicas desembocan en la guerra cristera (1926-1929),[49] que cubrió casi los dos tercios de los estados de la República, obligando a la clase dirigente federal y estatal a un mínimo acuerdo para sustraer a la Iglesia y a las asociaciones católicas su base de consenso. Posiblemente en el curso de esos años de rebelión cristera se refuerce la tendencia favorable a un federalismo centralizador capaz de expandir los poderes del Ejecutivo federal.

[48] Los ingresos fiscales de todos los estados tienden a estancarse entre 1923 y 1932, fluctuando entre 55.9 y 57.2 millones de pesos. Véase Armando Servín, *Las finanzas públicas locales*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956, cuadro 1.

[49] Jean Meyer, *La cristiada*, México, Siglo XXI, 1973.

La primera manifestación fue la reforma de la justicia federal, gracias a la cual los ministros de la Suprema Corte dejan de ser electos por el Congreso de la Unión, a propuesta de las legislaturas de los estados, para ser nombrados por el Ejecutivo, con la aprobación del Senado.[50] Esta reforma representó, a juicio de una minoría de senadores, un "rompimiento de la teoría de la organización constitucional de México y al mismo tiempo un rompimiento no sólo de la teoría sino de la realidad desde el punto de vista del funcionamiento democrático".[51] Las comisiones unidas de Trabajo y de Puntos Constitucionales sostuvieron que

> ...la diversidad de legislaciones laborales introduce un elemento de desigualdad que coloca en situación difícil a las industrias y al comercio en los estados, y a los gobiernos de éstos en un terreno de competencia legislativa, ya proteccionista del capital en perjuicio de los trabajadores, ya en perjuicio de la industria, todo lo cual se traduce en un desequilibrio no sólo para la economía de la región, sino también para la economía general del país.

Concluyeron que "la competencia legislativa de los estados entre sí, se traduce en zozobra constante para los intereses del comercio y de la industria". La Comisión dictaminó, en consecuencia, que debía "cesar la guerra económica entre los estados a través de una federalización de la legislación laboral... una federalización del trabajo, aunque no de manera absoluta para no lesionar la soberanía de los estados".[52]

El Congreso aceptó el dictamen y procedió a reformar el artículo 73 ampliando las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo y las reglamentarias del artículo 123. La nueva Ley Federal del Trabajo confirió facultades a la federación para legislar en todo contrato laboral y dejó a los estados sólo la facultad para aplicar las leyes.[53] De esta forma la esfera laboral deja de ser una responsabilidad compartida entre estados y federación, sustrayendo a los estados uno

[50] Reforma constitucional del artículo 96, 20 de agosto de 1928, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales..., op. cit.*, pp. 857 y 916-917.

[51] Dictamen de Pablo Valdez, Eduardo Neri y Manlio Fabio Altamirano, *Derechos..., op. cit.*, vol. VIII, pp. 202-203.

[52] Dictamen presentado por las comisiones unidas, Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Trabajo y Previsión Social, sobre reformas al artículo 123 de la Constitución general de la República a fin de que rija en toda la nación un solo código de trabajo, 5 de octubre de 1927, en Vicente Lombardo Toledano, *Obras completas*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, vol. IV, pp. 153-157.

[53] Reforma constitucional del primer párrafo del artículo 123, de septiembre de 1929, *Derechos..., op. cit.*, vol. VIII; Tena Ramírez, *Leyes fundamentales..., op. cit.*, p. 931.

de los nexos más directos y cotidianos con el ciudadano, la salud, el trabajo y el salario, para transferirlo a la federación.

El proceso de transferencia a la federación de competencias económicas y sociales fue también orientado a romper las bases de poder de los caciques-gobernadores en los estados. La medida más efectiva fue dar por terminado el reparto agrario, hasta entonces un fuerte instrumento clientelista de los gobernadores, y ordenar que la Secretaría de Guerra procediera a la desmovilización y desarme, en 1933, de las fuerzas agraristas de los estados.[54]

La transición de un federalismo cooperativo a un pacto federal estatista a que asistimos en la década de los veinte no es comprensible sin dar la debida importancia a la capacidad ya mencionada del grupo sonorense, especialmente de Plutarco Elías Calles, para obtener el apoyo del movimiento obrero organizado por la CROM y del Partido Laborista. Indudablemente en su afán de afianzar las conquistas sociales, el movimiento obrero tuvo que ceder una buena porción de su autonomía y convertirse en un puntal del gobierno federal. En 1926 el dirigente de la central obrera, Luis N. Morones, es designado secretario de Industria, Comercio y Trabajo, y su Partido Laborista logra obtener dos gubernaturas, 40 diputados de un total de 272 y 11 senadores de 58.[55]

El proceso de construcción del nuevo pacto federal no es unidireccional, un simple movimiento del centro a la periferia. Hay también un impulso de los estados por articularse con la federación al enfrentar su incapacidad para reactivar sus economías de manera autónoma. La restructuración económica de las regiones estuvo indudablemente condicionada por la recesión económica internacional, aunque también por la interrelación que se estableció a nivel regional de las cúpulas políticas con los antiguos y nuevos empresarios. Los sectores nuevos de la economía mexicana y, en especial, la agricultura comercial, la industria, el comercio exterior, la minería y el petróleo tendían a desplomarse, entre otras razones, por el nulo crecimiento de un mercado nacional.

La integración a la esfera federal de los derechos laborales y de las competencias político-económicas fue un importante esfuerzo por sustraer a empresarios y sindicatos de la tutela de los gobernadores acercándolos a la federación; sin embargo, esto no provocó efectos expansivos

[54] Alicia Hernández Chávez, "La mecánica cardenista", en *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1979, vol. 16.

[55] Sobre el pacto de apoyo mutuo entre la CROM y el grupo sonorense, véase Marjorie Ruth Clark, *Organized Labour in Mexico*, Nueva York, Russell and Russell, 1934, pp. 72 y ss.

notables. De allí que en el periodo siguiente, 1928-1935, nos encontremos en presencia de un Poder Ejecutivo federal débil con poderes reales limitados a funciones de carácter administrativo-económico y supeditados a un jefe máximo —el ex presidente Plutarco Elías Calles— con amplios poderes informales. Fueron esta dualidad de poderes federales y la escasa interacción del centro con las entidades federativas las que se trató de superar en un primer momento a través de la creación del partido del Estado, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929 como una confederación de partidos regionales vinculados a la federación.[56] Con el PNR el gobierno federal logró fracturar efectivamente el poder de los gobernadores que bloqueaban su acceso directo a los ciudadanos y a los grupos sociales en los estados. Visto así, el partido fue el mecanismo político de la federación capaz no sólo de limitar el poder de los gobernadores, sino también de dar nuevos bríos económico-administrativos a la República. El nuevo partido subraya la dualidad del poder en la medida en que el partido concentra las áreas políticas y el presidente de la República y su gobierno funciones primordialmente económico-administrativas.

El reforzamiento de las competencias federales no pasó inadvertido. El senador por Puebla, José María Sánchez, sostuvo que "las cámaras del Congreso de la Unión carecen de las facultades legales para modificar el pacto federal y por lo tanto no pueden legislar en aquello que se relaciona con la soberanía de los estados", pues si bien "las cámaras federales pueden por el camino que establece la Constitución general, hacer reformas", no pueden centralizar "la legislación con un código federal del trabajo". Esto "no es una reforma, sino *alteración* del pacto federal [y] los representantes de los estados deben defender la soberanía de los mismos... tratándose de alterar nuestro pacto federal con una ley que centraliza y absorbe de una plumada las facultades que conforme a él están reservadas a los estados".[57] Concluía sosteniendo que una reforma de esta índole "requiere un nuevo constituyente que modifique o altere si lo desea la forma de su gobierno: el sistema fundamental de gobierno republicano por centralista".[58]

El reforzamiento del Poder Ejecutivo federal se acentuó en vísperas de la gran crisis. El presidente de la República fue autorizado en 1928

[56] Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982, pp. 63-176.

[57] Sesión del Senado, 31 de julio de 1929, *Derechos...*, *op. cit.*, vol. VIII, pp. 661-664.

[58] *Ibid.*, p. 666.

por el Congreso de la federación a crear "un cuerpo consultivo de iniciativa libre y de consulta necesaria en los asuntos económico-sociales de la federación", que se denominará Consejo Nacional Económico. Desconocemos su efectiva actuación, mas su creación muestra hasta qué punto se había extendido a la esfera económica un federalismo centralizador. En efecto, el Consejo Nacional Económico tenía como objetivo resolver las consultas que formularan el Poder Legislativo federal, y los poderes legislativos y ejecutivo de los estados, o los ayuntamientos, sobre asuntos de carácter económico-social en el país: "presentar ante el Ejecutivo federal las iniciativas de todas las medidas que estime conveniente para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país..." Además, "presentar ante las autoridades de los Estados, en forma de sugestiones, las iniciativas" que estimara pertinentes.[59] El Consejo estaría constituido por siete representantes del gobierno, seis de la comunidad científica, 18 representantes de las asociaciones económicas, cinco de los sindicatos (CROM) y tres de las cooperativas.

De espíritu similar es la ley sobre planeación general de la República, de 1930, que como la que la precede excluye las realidades estatales y da vida a una comisión nacional de planeación de carácter corporativo.[60] Sin lugar a dudas estamos frente a un tipo de organización, probablemente inspirada en el Consejo Nacional de la Economía del fascismo italiano, que remite a un horizonte político-cultural de corte corporativo, cuyo objetivo es "centralizar" en la federación las cuestiones de carácter económico y social. Esta federalización de las funciones económicas y sociales la observamos nítidamente en dos hechos: el Consejo sugiere a los estados de la federación las disposiciones que debe adoptar y el Consejo es definido como "nacional" no obstante la ausencia de representantes de los estados. Vale además la pena destacar que los integrantes del Consejo representan las diferentes realidades "nacionales" —capital, trabajo y federación—, con exclusión de las realidades estatales.

En buena medida, el desarrollo de las tendencias corporativas no es sólo visible en estas realizaciones, sino también en un segundo grupo de reformas constitucionales que refuerzan las ya analizadas. En efecto, en 1929 una nueva reforma establece que la federación se limitará a

[59] Ley del 14 de junio de 1928, *Diario Oficial*, 18 de junio de 1928.
[60] Ley del 12 de julio de 1930, *Diario Oficial*, 12 de julio de 1930.

aplicar la Ley Federal del Trabajo en las industrias de interés federal, es decir, ferrocarriles, transportes de concesión federal, hidrocarburos y trabajos en el mar y en zonas marítimas; en cambio, queda bajo jurisdicción de los estados la aplicación de la ley en cualquier otra relación laboral. Sin embargo, la expansión del radio de acción de la federación a través de la aplicación de las leyes laborales se extiende en 1933 a las relaciones laborales en la industria textil, en 1934 a la industria cinematográfica y finalmente en 1935 a las relaciones laborales en la industria eléctrica.[61]

Si bien estas reformas confieren de hecho una nueva centralidad al gobierno federal, hubieran quedado sin fundamento téorico si no se da la debida importancia al hecho de que a partir de la reforma constitucional de 1929 los derechos sociales son de exclusiva competencia del Congreso de la Unión. Esta federalización de los derechos del trabajo, sustrayéndolos totalmente de la esfera de los estados, nos está diciendo que podemos datar en el periodo 1929-1936 el nacimiento de un pacto federal de corte corporativo y el definitivo entierro del federalismo liberal de corte cooperativo.

La emergencia de esta nueva forma del federalismo en el periodo 1929-1936 se refuerza con las reformas que permiten dar funcionalidad a las precedentes. Hacemos referencia, en especial, a la que otorgó facultades al Ejecutivo para reorganizar las secretarías y departamentos. Esta ley permitió la centralización de las competencias económicas en la de Economía Nacional y la de las competencias laborales en el Departamento de Trabajo, encargado, en coordinación con las juntas federales de conciliación y arbitraje, de dirimir conflictos económicos de competencia federal, dejando bajo la competencia de las juntas locales de conciliación las relaciones de trabajo residuales. A lo anterior se suman las reformas al artículo 27, aprobadas en diciembre de 1933, que anulan la Comisión Nacional Agraria y crean un cuerpo consultivo designado por el presidente, comisiones mixtas con representantes de la federación y de los estados, comités locales ejecutivos y comisariados ejidales para cada núcleo de población.[62]

[61] La reforma a la Constitución se turnó el 12 de septiembre de 1933 a la Cámara de Senadores, donde se aprobó y pasó con dispensa de trámite a las legislaturas de los estados. El 29 de septiembre de 1933 se hizo el cómputo de las últimas, siendo reformado sin discusión el artículo 123. *Derechos...*, *op. cit.*, vol. VIII, p. 674.

[62] Artículo 27, *Derechos...*, *op. cit.*, vol. IV.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL NUEVO PACTO FEDERAL

Cuando Lázaro Cárdenas asume la presidencia de la República, el contexto estaba ya orientado hacia el federalismo de corte corporativo, pero todavía no se había consolidado por la persistencia de una dualidad de poderes en el gobierno federal: el del jefe máximo o maximato y el del presidente, dotado el primero de vastos poderes políticos que ejercía a través del partido, y el segundo, de un poder esencialmente formal que sólo ejercía a nivel económico-administrativo.

Todas las medidas adoptadas por Cárdenas al inicio de su gobierno se orientaron a destruir la dualidad de poder verticalizándolo en manos del presidente. En esta forma se anulaba no sólo al jefe máximo, sino también la fuerte autonomía de los poderes estatales. Cárdenas lo consiguió, por una parte, sustituyendo a los comandantes de las zonas militares a través de 607 cambios de mandos en escasos dos años[63] y, por otra parte, declarando desaparecidos los poderes en los estados por perturbación del orden interno, lo que le permitió remover a 14 gobernadores y facilitar la renovación de los tres poderes en dichas entidades.[64] Paralelamente, a mediados de 1936 solicita la renuncia del gabinete en pleno, expulsa a Plutarco Elías Calles, el "jefe máximo", descabeza a la CROM con el exilio del dirigente de la central obrera, Luis N. Morones, y favorece la formación de la nueva Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), capaz de desarrollar una mayor asociación entre las nuevas organizaciones obreras y el Estado.

A esta misma lógica responden las otras iniciativas del presidente Cárdenas, en especial los desafueros de diputados y senadores,[65] y la reforma constitucional —aprobada por un Congreso depurado y ratificada por las nuevas legislaturas estatales— que suprime la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, al hacer coincidir su permanencia en la misma con los seis años del periodo presidencial. En la designación de nuevos magistrados que "comprendieran la ideología política del régimen" es visible la injerencia del gobierno.[66] Así, con un Congreso y un Poder Judicial más acordes con la política presidencial,

[63] Véase Hernández Chávez, *La mecánica cardenista...*, *op cit.*, pp. 96-105.

[64] *Ibid.*, pp. 55-60.

[65] En mi segunda edición de *Los mecanismos de la política cardenista*, en preparación, muestro que en 1935 fueron desaforados senadores acusados de labor subversiva y en el curso del mismo año se realizaron elecciones para senadores en nueve estados. En la Cámara de Diputados se desaforó a 17 diputados en 1935.

[66] Reforma del artículo 94 el 15 de diciembre de 1934, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*,

se aceleró el proceso de reformulación del pacto federal. El mecanismo que lo garantizó fue la ley de expropiación por causa de utilidad pública que reglamenta la fracción VII del artículo 27 de la Constitución.[67] La ley de expropiación que elaboró la Presidencia de la República, en uso de las facultades extraordinarias en materia económica y social conferidas por el Congreso, se aprobó en noviembre de 1936 . Dicha ley transfiere a la federación las competencias de los estados en lo relativo al desarrollo y aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, a fin de realizar "la equitativa distribución de la riqueza monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase particular", a través de la creación, fomento o conservación de una empresa y la creación o fomento de centros de población.[68]

La ley transformó radicalmente el carácter de la expropiación en cuanto la propiedad adquiere una función social, permitiendo la expropiación de la misma "si los bienes en que se haga efectiva se hacen improductivos".[69] A través de la función social de la propiedad el Ejecutivo logra unir la dimensión política con la económica, conjunción que es ulteriormente explicada en el Plan Nacional de Desarrollo (1935) que dio efectividad al proyecto expuesto en el Plan Sexenal (1933). Dicho plan contiene un proyecto político que es a la vez continuidad en la discontinuidad, porque identifica los sectores y las áreas económicas que permitirán dar vida a un nuevo pacto federal y a una economía nacional "autosuficiente", y que conjugarán la legítima defensa de los intereses nacionales con la organización de un mercado interno regulado a partir de la esfera federal.

La idea central del plan es la necesidad de una centralización, pues la sociedad mexicana es considerada incapaz de organizarse. El plan atribuye esta función organizativa al Estado federal, que puede implementarla ligando a él las clases medias y las populares a través del respeto de la propiedad privada, exigencia de la clase media, y el mejoramiento de las condiciones materiales, exigencia de las clases populares.[70] El

op. cit., p. 915. Memorandum de las personas que solicitan empleo en el Poder Judicial, Fondo Francisco J. Múgica, Jiquilpan, Michoacán, vol. 49, doc. 28.

[67] *Ibid.*, 1935.

[68] Ley federal de expropiación, 1936, *Diario Oficial*, 25 de noviembre de 1936.

[69] Véase *Confederación Patronal de la República Mexicana. Recopilación de escritos y declaraciones de las agrupaciones patronales y otras, con motivo de la ley de expropiación*, México, s.e., 1936.

[70] Plan Nacional de Desarrollo que el secretario de Economía Nacional propuso al presidente Cárdenas en 1935, Fondo Francisco J. Múgica, Jiquilpan, Michoacán, sin clasificar.

resultado final fue una sustancial transformación del *status* del obrero, quien de "proletario" terminó por convertirse en trabajador al servicio del Estado, como lo ilustran la nacionalización y administración obrera de los ferrocarriles (1937), la nacionalización petrolera (1938) y la organización y funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad y del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. Al mismo tiempo, se asiste a una rápida extensión a las diversas regiones del país de las juntas federales de conciliación y arbitraje, órganos de representación tripartita del obrero, patrón y conciliador federal para dirimir conflictos de trabajo en las industrias de jurisdicción federal. De esta manera se completó el proceso de reconducción del sector industrial hacia la esfera federal, quedando así el Estado en una posición estratégica y asumiendo la función de promotor del desarrollo económico.[71] Este proceso se fortaleció en 1936 con la creación de la Confederación de Trabajadores de México, la CTM, que institucionaliza la nueva relación entre gobierno federal y movimiento obrero,[72] relación que dio a la CTM cuotas de representación informales en el Congreso federal, en los estatales y en la Suprema Corte de Justicia.

El mismo proceso es patente para el sector agrario en el mandato que recibe el Estado federal al reformarse en 1938 el artículo 27 de la Constitución. El Ejecutivo federal tiene ahora la obligación de dotar de recursos agrícolas a "todo núcleo de población": tierras, bosques y aguas *ad perpetuam.*[73] Gracias al nuevo código agrario toda resolución del Ejecutivo, como suprema autoridad agraria, cobra carácter definitivo y en ningún caso podía ser modificada, favoreciendo así el reparto de más de la mitad de la tierra irrigable del país y la creación de un nuevo segmento social, los ejidatarios. Éstos llegaron a ser, en escasos dos años, un millón y medio de familias que fueron integradas verticalmente al Estado federal, gracias a la recién creada Confederación Nacional Campesina (CNC) y al Banco de Crédito Ejidal, es decir, instituciones nacionales vinculadas al gobierno federal que lesionaron gravemente la autonomía municipal, sustento del Pacto Federal, en la medida en que se inhibió dentro de su territorio la interacción ciudadana.

[71] Véase Hernández Chávez, "De la economía a la economía nacional, 1926-1940", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de historia en México,* México, El Colegio de México, 1991, vol. I, pp. 315-330.

[72] Hernández Chávez, *La mecánica cardenista..., op. cit.;* "La CTM y el régimen cardenista", páginas 121-165.

[73] Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de diciembre de 1938, *Diario Oficial,* 1º de enero de 1939.

El control del Estado federal sobre el campo y las organizaciones obreras le permitió extender sus competencias económicas a los energéticos y las comunicaciones con el fin de dinamizar e impulsar el desarrollo industrial del país. El límite de su acción fue explicado por el propio Cárdenas en 1940 al escribir al Sindicato de Trabajadores Petroleros que "algunos dirigentes sindicales no se han dado cuenta del cambio operado al pasar la industria del petróleo de las empresas extranjeras a poder de la Nación y bajo responsabilidad e interés conjunto de los trabajadores y del propio Gobierno".[74]

El nuevo Pacto Federal asume así una connotación esencialmente centralista y corporativa a fines de los años treinta. Su efectividad es explicable por el proceso revolucionario de 1910-1920, y por la posibilidad ofrecida por el contexto nacional e internacional de reformular los fundamentos ideológicos presentes en la Constitución de 1917, favoreciendo la reconducción de todas las instancias sociales hacia la esfera federal. En esta forma, el federalismo mexicano adquiere hacia 1940 las características de Estado nacionalista corporativo que todos le han reconocido.

El federalismo devaluado y su crisis

Bidart Campos califica, en el estudio que aparece en este volumen, el federalismo que se desarrolla a partir de los cuarenta como un federalismo devaluado. Podríamos, por lo tanto, preguntarnos cómo y por qué el gobierno federal no acabó por institucionalizar los mecanismos de verticalidad del poder político y por "sucursalizar" o convertir a los estados en simples unidades administrativas.

Un primer y significativo elemento nos lo ofrece el análisis del federalismo mexicano hecho en este volumen, del cual merecen ser destacados la propensión a borrar las competencias políticas para convertir entidades federativas en unidades administrativas, y el movimiento de los estados a reivindicar su soberanía. En esta tensión de larga duración la fórmula federal permitió, por más de un siglo, conciliar estas tendencias para sufrir un significativo desajuste en los años noventa del siglo pasado, y un giro corporativista o estatista a partir de los años treinta del presente. Sin embargo, estas oscilaciones no parecen haber tenido un

[74] Carta del presidente Cárdenas al Sindicato de Trabajadores Petroleros, 1940, Fondo Lázaro Cárdenas, Jiquilpan, Michoacán, caja 29, carpeta 4, doc. 3.

impulso tan grande como para que se pueda pensar en una destrucción de la tradicion histórica federalista mexicana. Su revitalización por lo que respecta al presente siglo puede acontecer si logramos comprender, por una parte, los límites de la experiencia corporativa y, por otra, los estímulos que pueden derivar del nuevo contexto de liberalización a nivel nacional e internacional. Liberalización cuyos efectos son visibles, entre otras realidades, en una expansión de los regionalismos políticos, culturales y económicos en busca de una nueva gobernabilidad .

¿Cuáles fueron entonces los límites y la efectividad del corporativismo mexicano? En primer lugar, cabe tener presente que la fase del llamado "Estado rector" omnipotente, capaz de dirigir la economía, tuvo limitantes. Sin duda, la mayor fue la imposibilidad de corporativizar a la sociedad completamente, pues, en el mejor de los casos, logró poner en su primera etapa bajo su tutela a la mitad de los habitantes, mientras que la otra mitad, integrada por pequeños y medianos agricultores privados, industriales y comerciantes independientes, así como profesionistas, creció y se desarrolló a partir de la esfera de la economía no capturada por la federación.

El proyecto corporativista, en efecto, logró articular políticamente al segmento social de los obreros y los campesinos, que por ser un segmento estratégico da la impresión de estar ante un Estado federal omnipresente. Esta omnipresencia depende sobre todo de que el Estado federal es el único organizado nacionalmente y capaz de hacer trascender a través de su funcionarios sus mensajes en el territorio y en la sociedad mexicana. Son estas condiciones históricas las que nos permiten comprender la asimilación de una cultura política nacionalista-corporativa cuyo referente principal es la figura presidencial; pero que al mismo tiempo tienden a hacernos subestimar la colaboración que se dio entre estados y federación por el hecho de que las instancias sociales no organizables por el Estado tienen en este periodo sus referentes esenciales en los estados y en los municipios.

La insistencia en describir el sistema político mexicano a la luz de la institucionalización del cambio político, de los equilibrios y controles instrumentados por la Presidencia y de la distribución y concentración de poder, nos hace perder de vista que la vida política no es exclusivamente la organizada por el "partido del Estado" y la Presidencia.[75]

[75] El libro clásico de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1977, constituye un excelente ejemplo de este tipo de análisis.

Una más atenta reconstrucción de las prácticas políticas arroja otra luz. La transición pacífica del poder está en relación con el hecho de que el presidente entrante se encuentre con aproximadamente una buena mitad de gobernadores y diputados que han sido nombrados en el tercer o cuarto año de gobierno de su predecesor, por lo cual puede nombrar o influir en la designacion de la mitad del personal político. Es esta realidad la que impone al presidente límites a su mandato, obligándolo a pactar, respetar acuerdos, reconocer los mecanismos y las modalidades de la política interna de cada estado de tal modo que se asegure un consenso, un voto de reciprocidad entre presidente y gobernadores que redunde en una interacción de gobierno federal y las entidades federativas. La injerencia política de la federación en los estados no es entonces total, sino que tiene límites. Al gobierno federal, a través del presidente, parecería corresponder la designación de los candidatos a diputados federales e, incluso, de gobernadores, a condición de que se deje en manos de las fuerzas locales la elección de diputados estatales y de presidentes municipales.[76] Esta mecánica política pone en evidencia un marco formal federal al interior de cuyos parámetros es posible moverse, mas no violentar.

La misma representación corporativa del sector obrero-campesino, puntal del sistema político, tampoco puede ser considerada un apéndice del gobierno. De 1918 a 1962 el sector obrero ocupó 52 escaños en el Senado y más de 250 diputaciones, cargos que nos dicen hasta qué punto el poder presidencial no es omnímodo. Por ejemplo, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) negociaba con el gobierno el número de puestos políticos a partir de su fuerza local a nivel territorial, negociaciones que, además de dar vida a pactos y acuerdos de reciprocidad entre el liderazgo obrero y sus bases sindicales, nos permiten pensar que las instancias locales y regionales no están subordinadas totalmente. El peso de las comisiones y de los representantes en el Congreso de la Unión ha sido importante, como lo ilustra el voto de reciprocidad subyacente a la federalizacion del trabajo, a la expropiación petrolera, a la nacionalización de la energía eléctrica y a la creación del Instituto para el Fomento de la Vivienda del Trabajador (Infonavit).

[76] Conversación sostenida entre el presidente Díaz Ordaz y Luis M. Farías con motivo de su nombramiento como delegado del PRI en Chihuahua: "Déle usted al pueblo los municipios, porque es el pueblo el que tiene que lidiar con cada presidente municipal y éste con su pueblo. Los diputados locales al gobernador, ya que es él quien los necesita; todo lo demás a mí". Luis M. Farías, *Testimonio político,* México, FCE, 1992, p. 75.

Sin lugar a dudas, el Congreso es el poder más devaluado de la federación. No obstante su repunte democrático de 1912,[77] a partir de finales de los años veinte asistimos a la tendencia a establecer un control casi absoluto sobre el Poder Legislativo. En 1940, la oposición representa apenas 5% de los diputados y, no obstante su aumento paulatino, su efectividad es limitada no sólo por el peso abrumador del PRI, sino también por carecer en ocasiones de un proyecto político-económico coherente, lo cual da a su intervención un carácter fundamentalmente contestatario. González Casanova nos muestra que entre 1935 y 1959 las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo fueron aprobadas por el Congreso de la Unión casi siempre por unanimidad. Incluso en los periodos de mayor oposición política al gobierno o de reformas fundamentales a la Constitución, tales como las efectuadas durante el gobierno de Lázaro Cárdenas y las de 1959 en la época de López Mateos, todas las iniciativas son aprobadas con 95% de los votos. Así, el Congreso pareciera tener una función simbólica, la de legitimar los actos del Ejecutivo, como afirma González Casanova.[78] A nuestro juicio el Congreso cumple también otra función.

Al gobierno corresponde limar el mayor número de asperezas y modificar incluso sus iniciativas de ley antes de que pasen al Congreso: los secretarios de Estado y sus funcionarios y el propio presidente de la República están en continuo cabildeo con los distintos intereses políticos representados en el Congreso tratando de conseguir el consenso entre los grupos no representados políticamente. Después de años de voluntad y empeño político por imponer un nuevo rumbo a la nación, específicamente a partir de Lázaro Cárdenas, se ha ido conformando una práctica política fundada, como lo ilustra la acción presidencial, en la capacidad de dialogar, de convencer, de ceder y de modificar; prácticas que no sólo realiza el Congreso, sino también la parte de la sociedad no corporativizada por el partido oficial que no puede ser excluida, so pena de generar fenómenos de desobediencia civil que pongan en peligro la gobernabilidad del país.

La autonomía del Poder Ejecutivo de los estados es otro aspecto que se tiende a menospreciar al estudiar el federalismo contemporáneo y que contrasta con la imagen que se da de gobernadores impuestos o designados por el Ejecutivo Federal. Existen otros hechos que revelan el

[77] François Xavier Guerra, "Les élections législatives de la Révolution Mexicaine, 1912", *Mélanges de la Casa Velásquez*, 1974, t. X, pp. 421-456.

[78] González Casanova, *La democracia...*, *op. cit.*, p. 32.

peso político y la autonomía de un gobernador que permiten cuestionar la idea de la "sucursalización" de las entidades federativas. La subordinación de los gobernadores es relativizada por la escasa correspondencia entre el periodo presidencial y el de los gobernadores y por el desfase del calendario electoral, con el resultado de que el presidente sólo influye en la designación de la mitad de los gobernadores. Todos estos elementos permiten formular la hipótesis de que el gobernador posee una autonomía relativa del Poder Ejecutivo y que esta autonomía es la que le permite no sólo desarrollar una política estatal sino también aspirar a la Presidencia de la República. En efecto, entre 1917 y 1958 el haber sido gobernador fue *praxis* para ser presidente de México.

El debilitamiento de los estados es mayormente visible en los recursos económicos. En efecto, entre 1934 y 1964, el porcentaje de los ingresos estatales en relación con los ingresos totales disminuye, pasando de 14.5 a 9.5%. El resultado fue que los recursos de que disponían los estados empezaron a depender más y más de los subsidios y créditos federales, tanto que en 1963 la participación federal representaba 34% de los ingresos totales de los estados, mientras en 1950 fue apenas de 8 por ciento.[79]

Se podría entonces afirmar que el mayor condicionamiento de los estados por parte del gobierno federal se logró no tanto por la vía política sino más bien por la financiera. Esta evolución es similar a la que notamos en los municipios, que es y ha sido un elemento significativo en la formulación de la política estatal y federal para asegurar la gobernabilidad del país. El condicionamiento de los municipios se logró también a través de un mayor control financiero. En los años cincuenta los recursos municipales representaron apenas 3% de los ingresos fiscales totales del país, con el resultado de que ellos también tuvieron que recurrir a los subsidios y créditos del gobierno federal. González Casanova señala que el IV Congreso Nacional de Ayuntamientos de 1959 tuvo que recomendar "que sean los gobiernos federal y estatales los que paguen a los funcionarios en nombre de los municipios".[80]

Probablemente lo que aconteció a partir de los años cincuenta fue la emergencia de una nueva tensión entre federación y estados caracterizada por un intercambio según el cual los estados y los municipios ceden transitoriamente una parte de sus competencias políticas a cambio de mayores recursos económicos. Que se trata de una tensión y no de

[79] *Ibid.*, pp. 37 y ss.
[80] *Idem.*

una sucursalización es visible en el hecho de que el intercambio entre federación y estados requiere regulares negociaciones que redefinan constantemente el mecanismo del intercambio.

El crecimiento de un poder financiero federal capaz de dominar los estados fue, a su vez, limitado por la nueva dualidad que se desarrolla en el gobierno federal. Tratanto de romper las autonomías estatales, el gobierno federal desarrolló un sector paraestatal representado por un conjunto de empresas y comisiones nacionales que funcionaron con una autonomía que formó cotos de poder tales que terminaron por escapar al control del gobierno federal. Sólo a partir de 1965 se trata de reconducir las paraestatales dentro del gobierno federal a través de la primera consolidación del presupuesto federal.[81] Gracias a esta consolidación, los recursos del Estado federal crecieron en más de 50%, lo cual le permitió con el apoyo del partido único, el Revolucionario Institucional, expandir su ofensiva centralizadora.

Los años de 1960 son entonces los de mayor fuerza del gobierno federal, y son también los años en que comienza a manifestarse una primera reacción al federalismo centralizador, que se hizo sentir especialmente a partir de los sectores urbanos. Así lo ilustran los paros, huelgas y manifestaciones de fines de los años cincuenta y el movimiento de 1968, que obligará al gobierno federal a iniciar una apertura política capaz de dar voz a las demandas de la nueva ciudadanía.

La crisis del federalismo centralizador termina por correr pareja con la del Estado corporativo. La historia a partir de fines de los años sesenta muestra bien a las claras la estrecha correlación entre federalismo devaluado y Estado corporativo, que encuentra, especialmente durante las presidencias de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), su sostén más robusto en las políticas populistas implementadas por el gobierno federal con el fin de capturar —sin lograrlo— el consenso de los segmentos sociales que se encontraban fuera de los arreglos corporativos y de las políticas centralizadoras.

Posiblemente también respecto de la crisis del federalismo de corte centralizador sea verdad el adagio de que "quien mucho abarca poco aprieta". El fracaso de una ulterior expansión del gobierno federal, muy notorio a comienzos de los años ochenta, permitió una reformulación de las viejas políticas favoreciendo el redescubrimiento del horizonte federal.

[81] En 1964 los ingresos totales del gobierno fueron de 28.9 millones de pesoso y en 1965 de 64.3 millones de pesos, de los cuales 28.5 millones provinieron del sector paraestatal. *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1985.

Esta nueva tendencia emerge, como decíamos, en los años ochenta. En 1983, por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), fue aprobada una importante reforma constitucional del artículo 115, relativa a los municipios, que expandió la función política y administrativa de los mismos. En efecto, fueron asignadas a los municipios las atribuciones de planeación urbana, la definición y la organización de los servicios municipales y se les regresaron sus fuentes de ingreso. Esta reorganización de la vida municipal se vio favorecida por la nueva forma de elección que garantizó la representación proporcional de los regidores.[82] El objetivo de la reforma era la revitalización de los municipios en cuanto que ellos contienen "los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos, aplicables a los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios".[83]

Esta tendencia de renovación del federalismo se refuerza y expande a partir de 1988 bajo el actual gobierno de Carlos Salinas de Gortari. La reciente federalización de la educación básica, la reformulación de la reforma agraria, e incluso, la redefinición del mismo PRI, nos ilustran que se trata de abrir nuevos espacios a la vitalidad de los diferentes actores sociales mexicanos, vitalidad que, como en el pasado, encuentra su asiento en la ciudadanía de los municipios y de los estados. En efecto, se tiene la impresión de que este movimiento positivo de refederalización ha superado en los años noventa su original horizonte municipal y ha trascendido a nivel de una revitalización de los estados.

Podemos así pensar que en la última década se ha afectado la tensión básica del federalismo centralizador, es decir, el intercambio de aceptación política de los estados a cambio de recursos por parte de la federación. En la reciente reunión nacional de funcionarios fiscales, el gobierno federal, a través del secretario de Hacienda, ha hecho explícita la voluntad de interrumpir la vieja lógica, es decir, no aumentar el coeficiente de participación del gobierno federal a los estados, "que ya otorga —sumado a los gastos federales en educación y salud— cantidades superiores a la recaudación federal de los estados, ni tampoco desarrollar fórmulas de coadministración que debiliten la recaudación fiscal".[84] En esta forma, a través de la reducción de recursos federales a los esta-

[82] Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Crónica del Sexenio 1982-1988*, México, FCE, 2º año, pp. 25-26.

[83] Miguel de la Madrid H., *La política de la renovación*, México, Diana, 1988, p. 44.

[84] Pedro Aspe, *Intervención en la ceremonia de clausura de la XXIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*, 27 de julio de 1992, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1992, p. 13.

dos, ellos podrán recuperar la capacidad de iniciativa que les corresponde en la organización federal, capacidad que, como hemos visto, había sido afectada a partir de los años cuarenta.

Conclusión

Los elementos a nuestra disposición nos indican que en la crisis de la forma centralista que asumió el federalismo mexicano en este siglo tienen un papel significativo no sólo las transformaciones internas, sino también el nuevo clima de corte neoliberal a nivel latinoamericano y mundial. Sin embargo, lo que verdaderamente parece desprenderse del análisis del federalismo mexicano contemporáneo es que su forma centralizadora, en la mejor de la hipótesis, no duró más de tres decenios, es decir, entre fines de los treinta y fines de los sesenta. De allí que hayamos formulado la hipótesis de que esta forma se inscribe dentro de la alternancia que ha caracterizado históricamente el federalismo mexicano: la alternancia entre centralización política y centralización administrativa.

El federalismo contemporáneo mexicano no nace definido como centralizador, sino que se presenta originariamente como una reformulación del preexistente, fundado en la centralización política, y sólo en los años veinte empiezan a manifestarse algunas de las características de centralización administrativa que se consolidarán a fines de los treinta.

Lo que acontece en los decenios siguientes no es entonces tanto un fenómeno de expansión real del federalismo centralizador como una expansión de su imagen: ser un gobierno federal casi omnipotente. Se trata de una omnipotencia relativa, pues el gobierno federal no sólo tuvo que desarrollar políticas de compromiso con los estados, sino también, y sobre todo, no logró, a pesar de haberlo deseado, atraer a su esfera de poder las nuevas realidades sociales, económicas y políticas que poco o nada debían al Estado federal.

La crisis del federalismo centralizador manifiesta y precisa sus límites, y esta redefinición impone hoy en día a la clase dirigente la obligación de formular un nuevo pacto federal en el cual la dimensión política vuelva a ser significativa.

Bibliografía comentada

El *corpus* legal básico es el *Diario de los debates del Congreso Constituyente,* publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, versión taquigráfica, Imprenta de la Cámara de Diputados, 2 vols., y *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* Cámara de Diputados, 1967, 8 vols., en donde se encuentran las constituciones de 1812, 1857 y 1917, y las leyes reglamentarias, debates y dictámenes de las comisiones, así como las reformas realizadas al articulado de la Constitución de 1917; también se encuentran los artículos respectivos de cada constitución de los estados de la República Mexicana y se incluyen valiosas referencias a constituciones de otros países. En la obra *Leyes fundamentales de México, 1808-1979,* Felipe Tena Ramírez (comp.), México, Porrúa, 1981, se localiza igualmente una recopilación de las leyes básicas y sus reformas. El *Diario Oficial de la Federación* publicado por el gobierno federal desde mediados del siglo XIX, es otra fuente de consulta básica.

Libros que fueron de especial valor para comprender y abordar el análisis que se me encomendó son: *The Federalist Papers* de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, y *Federalism as Grand Design, Political Philosophers and the Federal Principle,* compilado por Daniel Elazar, Center for the Study of Federalism, University Press of America, 1987.

El estudio del federalismo mexicano ha sido efectuado por los juristas; en cambio, politólogos e historiadores tienden a negar su vigencia, centrando su análisis en las crisis y los mecanismos del sistema político definido como Estado autoritario. La aportación de juristas es sin duda la más significativa, sino es que la única. Puede consultarse de Héctor Fix Zamudio, *Estudios sobre la organización constitucional mexicana,* México, UNAM, 1961; de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano,* México, Siglo XXI, 1985, y *Los sistemas federales del continente americano,* México, FCE/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974. También de José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano,* prólogo de Sergio García Ramírez, México, Sep-Setentas, 1975. Una notable excepción (por el valor de su libro ya clásico), donde se plantea el problema del federalismo, es *La democracia en México* de Pablo González Casanova, México, Era, 1977.

Para viejas y nuevas tendencias respecto de las diversas propuestas confederales, federales o municipalistas, consúltese como referencia general *Planes de la nación mexicana,* México, Senado de la República/El Colegio de México, 11 vols., en especial los volúmenes 6 al 8. Obras específicas son: Luis Fernando Anaya, *La Soberana Convención Revolucionaria, 1914-1916,* México, Trillas, 1966, y Alicia Hernández Chávez, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo,* México, El Colegio de México, 1991.

Historias de las entidades federativas que hacen referencia al problema de la soberanía estatal son: Héctor Aguilar Camín, *La frontera nómada. Sonora y la Revolución mexicana,* México, Siglo XXI, 1977; Luis González, *Pueblo en vilo; microhistoria de San José de Gracia,* México, El Colegio de México, 1984; John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana,* México, Siglo XXI, 1969; Dudley Ankerson, *Agrarian Warlord; Saturnino Cedillo and Mexican Revolution in San Luis Potosi,* Illinois, Northern Illinois University Press, 1984, y Heather Fowler Salamini, *The Agrarian Revolution in the State of Veracruz, 1920-1940; the Role of Peasant Organization,* Washington, The American University, 1970.

Acerca de las distintas fuerzas políticas y facciones en armas, pueden verse los artículos de Alicia Hernández Chávez, "Militares y negocios en la Revolución Mexicana", *Historia Mexicana,* 1984, núm. 134, pp. 181-212, y "Origen y ocaso del ejército porfiriano", *Historia Mexicana,* 1989, núm.1, pp. 257-296. De François-Xavier Guerra, *Le Mexique, de l'Ancien Régime à la Révolution,* Hartmann, 1985, y "Les élections legislatives de la Révolution Mexicaine, 1912", *Mélanges de la Casa Velásquez,* 1974, t. X, pp. 421-456. De Friedrich Katz, *La guerra secreta en México,* México, Era, 1982, 2 vols.; de John Womack, "The Mexican Revolution, 1910-1920", en *The Cambridge History of Latin America,* Cambridge, Cambridge University Press, 1984, vol. 5, pp. 79-153; de Charles C. Cumberland, *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas,* México, FCE, 1972, y de Alan Knight, *The Mexican Revolution,* Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 2 vols.

Acerca de la Iglesia y la oposición religiosa, véase de Manuel Ceballos Ramírez, "El sindicalismo católico en México: 1919-1931", en *Historia Mexicana,* 1986, núm. 4, pp. 621-673, y de Jean Meyer, *La cristiada,* México, Siglo XXI, 1973. La evolución del federalismo y sus reformas se puede seguir en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, op. cit.,* y en el *Diario de los debates del Congreso Constituyente,* que ya citamos.

Los debates de la representación obrera, patronal y agraria, respectivamente, se ilustran en Vicente Lombardo Toledano, *Obras completas,* Gobierno del Estado de Puebla, 1990, vols. 1-7; Marjorie Ruth Clark, *Organized Labour in Mexico,* Nueva York, Russell and Russell, 1934, y Arturo Anguiano, *El Estado y la política obrera del cardenismo,* México, Era, 1975. La versión patronal en *Confederación Patronal de la República Mexicana. Recopilación de escritos y declaraciones de las agrupaciones patronales y otras, con motivo de la ley de expropiación,* México, s.e., 1936; Manuel Arcila Farías (comp.), *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940,* México, CEHAM, 1990, y *Diario Oficial de la Federación.*

Una obra de consulta general para la historia contemporánea de México es *Historia de la Revolución mexicana, 1910-1960,* de varios autores, México, El Colegio de México, 23 vols.

El periodo del Estado corporativo puede verse en: Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado, 1928-1945,* México, Siglo XXI, 1982, y Nora Hamilton, *México: los límites de la autonomía del Estado,* México, Era, 1983. De Alicia Hernández Chávez, "La mecánica cardenista", *Historia de la Revolución Mexicana,* México, El Colegio de México, 1979, vol. 16; *El Estado nacionalista, su referente histórico* (en prensa) y "De la economía a la economía nacional, 1926-1940", en Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de historia en México,* México, El Colegio de México, 1991. De Moisés González Navarro, *La Confederacion Nacional Campesina: un grupo de presión en la reforma agraria mexicana,* México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1977; también *Historia de la CTM, 1936-1940,* México, UNAM, 1990, 3 vols., y la *Historia documental del PNR—PRM—PRI,* México, PRI, Instituto de Capacitación Política, 1981, 3 vols.

Estudios generales acerca del sistema político mexicano son los siguientes: Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano, op. cit.;* Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano,* México, Siglo XXI, 1971; Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio,* México, Joaquín Mortiz, 1973; Pablo González Casanova, *La democracia en México, op. cit.,* y *Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977),* México, El Colegio de México, 1977.

Las memorias de políticos mexicanos recuperan testimonios interesantes para la comprensión del sistema político. Véase de Gonzalo N. Santos Rivera, *Memorias,* México, Grijalbo, 1984, y de Luis M. Farías, *Así lo recuerdo. Testimonio político,* México, FCE, 1992.

LA FEDERACIÓN SOMETIDA. NACIONALISMO DESARROLLISTA E INESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

ASPÁSIA CAMARGO*

> La centralización representa el despotismo, da fuerza al poder personal que domina, deteriora y corrompe los caracteres, pervierte y anarquiza los espíritus, mata el estímulo del progreso local, extrae la riqueza propia de las provincias.
>
> *Manifiesto republicano*, 1870

> ¿Cómo vamos con la federación en esta tierra de locos? ¿Cómo se lanza un palabrón de ésos para agitar el país sin explicar bien lo que se debe entender por tal cosa? Acabó la agitación abolicionista y comienza otra, en lugar de poner atención a las cosas serias, como las vías férreas, la inmigración y la instrucción pública en esta tierra de analfabetos...
>
> Los antiguos moldes nos dieron un Brasil grande, unido, próspero, respetado. Los moldes nuevos han de traer las guerras civiles y estériles agitaciones hasta que surja un Cavour o un Bismarck para hacer el Brasil de nuestros padres.
>
> *Barón de Río Branco*, 1888

PODEMOS DEFINIR el federalismo[1] como un modelo extraeuropeo de organización del Estado marcado por la coexistencia de dos soberanías: la de la unión, que detiene el control y la ejecución de algunas funciones comunes, y la de las unidades federadas que se ocupan del resto. Esta obra singular de ingeniería política se concretó como una vertiente del Estado democrático por primera vez en Estados Unidos y se extendió después, a lo largo del siglo XIX, a países como Canadá,

* Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro.

[1] Nuestro especial agradecimiento en este trabajo a los investigadores José Luciano de Mattos Dias y Carlos Lavalle por la evaluación de datos e informes relativos a los aspectos constitucionales, fiscales y electorales del federalismo brasileño, pasado y presente.

Australia y a las jóvenes repúblicas latinoamericanas, cuyos orígenes coloniales parecen haber estimulado la creación de estructuras superpuestas: una centralizadora, heredada de la antigua metrópoli, y otra basada en las autonomías regionales y locales.[2] Estas autonomías se alimentaban por las dificultades de comunicación y por las diversidades económico-culturales.

La existencia de poderes distintos y relativamente autónomos se puede identificar por la distribución de competencias constitucionales entre la unión y los estados; por la existencia de fuentes de recaudación propias, de control sobre el orden público y, finalmente, por la representación política y jurídica, a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel estatal y federal. Estas condiciones necesarias para la existencia de una federación organizada se realizaron de manera imperfecta en el curso de la historia y tendieron, a partir de 1930, a fortalecer cada vez más la unión en detrimento de las autonomías estatales. Tales tendencias llegaron al extremo de acomodarse a los regímenes autoritarios de transición en la sociedad industrial, como fue el caso de Brasil. Aun así, el federalismo permaneció como compromiso constitucional y como mecanismo de negociación política en un país de más de ocho millones de kilómetros cuadrados que congrega, por eso mismo, extremas diversidades regionales.

Regionalismo y nacionalidad

La dimensión territorial y el federalismo cíclico

La formación del Estado brasileño revela una singularidad sorprendente: el Estado precedió a la nación, creando una paradoja a primera vista indescifrable que es la presencia en la vida política de dos tendencias contradictorias, el centralismo exacerbado y el cacicazgo local. Los estudios clásicos sobre la política brasileña enfatizan con argumentos opuestos ya sea una o la otra tendencia. Para una primera corriente, la fuerza y omnipresencia del Estado se justifica por sus orígenes burocráticos y patrimoniales portugueses[3] y por la sorprendente continuidad entre el

[2] K. C. Wheare, *Federal Government*, Londres/Nueva York/Toronto, Oxford University Press, 1951.

[3] Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*, Porto Alegre, Editora Globo, 1958.

poder colonial y el Brasil independiente, que garantizó al país la integridad de un enorme territorio bajo el mando de las élites portuguesas. Esta tendencia unificadora no se interrumpe con la descentralización republicana de 1889, tan sólo se modera por un tiempo para, inmediatamente después, con Vargas, retomar su ciclo a partir de 1930.

Para otra corriente, la fuerza de cuatro siglos de latifundio siempre había prevalecido sobre un Estado aparentemente poderoso, pero de hecho débil y lejano, pues era incapaz de controlar a los grandes propietarios de tierras dispersos por las diferentes regiones del país.[4] En realidad, ambos diagnósticos son parcialmente correctos: fue el acuerdo patrimonial entre una burocracia centralizadora y los grandes propietarios lo que hizo viable, en etapas sucesivas, la consolidación del Estado nacional brasileño. De hecho, por detrás de la aparente autonomía de la élite imperial estaba el orden privado de los coroneles de la Guardia Nacional y de los señores de esclavos que encontraron en el régimen centralizado de la monarquía el apoyo indispensable para prolongar relaciones de trabajo ya superadas en otras partes del mundo.[5] En contrapartida, la fuerza del poder privado era limitada en las áreas económicamente marginales que, desde la Colonia, no despertaban el interés y la furia devoradora del fisco.

La descentralización republicana, a su vez, fracasó en promover el pluralismo y la iniciativa civil como soñaron los ideólogos de la República inspirados en la utopía norteamericana de Tocqueville. Tampoco se implantó con el nuevo régimen el feudalismo imaginado por muchos. Una vez que pasó la inicial fascinación autonomista, la élite republicana incorporará a su feudalismo buena parte de la herencia del Imperio y, gracias a la descentralización que extiende la red del poder público a los diferentes estados, consolidará "la integridad de la nación por medio de la fragmentación del poder".[6]

En la práctica, la política de los gobernadores idealizada por Campos Salles fue un artificio concebido para inhibir las presiones del poder local que se manifestaban dentro del Congreso, debilitando aún más el

[4] Maria Isaura Pereira de Queiroz, "O mandonismo local na vida política brasileira", en *Estudos de Sociologia e História*, São Paulo, Anhembi, 1957. Alberto Passos Guimarães, *Quatro Séculos de Latifundio*, São Paulo, Editora Fulgor, 1964. Néstor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939.

[5] Hermes Lima, *Notas à Vida Política Brasileira*, citado por Paulo Mercadante, *A Consciência Conservadora no Brasil*, Río de Janeiro, Editora Saga, 1965.

[6] Oliveira Viana, *Evolução do Povo Brasileiro*, Río de Janeiro, Editora Nacional, 1933.

papel ya limitado del presidente de la República. El fortalecimiento del eje del Poder Ejecutivo, articulando el plano estatal al federal, devolvió de hecho al presidente la función de poder moderador que había sido ejercida por el emperador con gran eficacia, y le garantizó la posición de árbitro —y de *primus inter pares* — frente a las unidades federales.[7] En lo que respecta a los gobernadores, volaron su posición mediadora junto al gobierno federal y ampliaron su liderazgo frente a las disputas regionales. En los estados, se reafirmó también la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, fortaleciendo a los gobernadores en detrimento de los coroneles. La tendencia general fue, por lo tanto, de absorción del poder municipal por el estatal, con la reducción inicial de la autonomía de los jefes locales y la "colaboración cada vez más estrecha del gobierno federal en la vida económica de los estados".[8]

En los estados económicamente fuertes la autonomía federativa fue, en una primera instancia, sinónimo perfecto de progreso. En las regiones más pobres, como Minas Gerais y los estados del noreste, proliferaron las manifestaciones de "coronelismo", entendido éste como fenómeno de recrudecimiento del "cacicazgo local" por la introducción, a partir de 1891, de las reglas formales del régimen democrático descentralizado, tales como el voto universal y directo. Como no existía el voto secreto, ni una justicia electoral independiente e imparcial, las elecciones eran, y continuaron siendo aún por mucho tiempo, una burla. El jefe político controlaba el alistamiento, la presencia de los electores, la mesa electoral, el proceso de conteo y el reconocimiento final de sus resultados. Cuando este sistema de control no funcionaba, era señal de que estaban surgiendo disputas internas, en general manipuladas por los gobiernos estatal y federal.

En estas áreas el poder real se basaba en el monopolio de la tierra y en el control total del electorado cautivo y sumiso que consagraba a los candidatos oficiales siempre por mayoría absoluta de votos. Es innegable, sin embargo, que el coronelismo resultaba de "un compromiso, un intercambio de beneficios entre el poder público progresivamente fortalecido y la decadente influencia social de los jefes locales, especialmente de los señores de las tierras".[9] A partir de dos experiencias

[7] Campos Sales, *Da propaganda à Presidência*, São Paulo, Tip. A Editora, Lisboa, 1908. Renato Lessa, *A Invenção Republicana. Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira*, São Paulo, Río de Janeiro, IUPERJ, 1988.

[8] Oliveira Viana, *op. cit.*, p. 301.

[9] Victor Nuñes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no*

históricas opuestas es posible concluir que, si la burocracia imperial no inhibió los abusos del orden privado en un periodo de centralización extrema, tampoco la descentralización republicana impidió el fortalecimiento del orden público.

Las tendencias centralizadoras y descentralizadoras que escinden a las élites brasileñas resultan de una ambivalencia natural, anunciada por Oliveira Viana: la cuestión mayor es la de "resolver los problemas de la administración y de defensa según un pensamiento de centralización y unidad, para mantener unida y conglomerada una vasta masa amorfa y ganglionar". Contra ese proyecto centralizador "se levanta, sin embargo, la fatalidad inexorable, que todavía hoy nos pesa e impide maniobrar, por la latitud excesiva del territorio, creando el problema de las distancias insuperables e invencibles". Y concluye: "No es posible ninguna organización central fuerte en un país de base física vasta, de baja densidad demográfica y de circulación rudimentaria".[10]

Esta preocupación por crear una densa red de comunicaciones, por medio de la construcción de carreteras, puertos, correos y telegráfos, y de una política de expansión de la población, de ocupación de los espacios vacíos y de migración, es un hilo conductor que congrega a varias generaciones de pensadores y de estadistas de un mismo linaje, entre los cuales debemos incluir al barón de Rio Branco y al mismo Oliveira Viana; a Getúlio Vargas y Juscelino Kubitschek y, más recientemente, a los generales Golbery do Couto e Silva y Ernesto Geisel. Innumerables pruebas nos indican que las crisis políticas del país se propagan en función del agotamiento de uno u otro de estos dos modelos, ora favoreciendo el intervencionismo y la uniformidad de las reglas, ora privilegiando la autonomía y la diversificación. Esta disputa constante obedece a un movimiento pendular que el general Golbery do Couto e Silva —ideólogo del régimen militar de 1964, muy influido por Oliveira Viana— bautizó como "sístoles y diástoles" de la federación brasileña.[11]

Las oscilaciones arriba mencionadas se repitieron constantemente a partir de 1930, relevando la fuerza y la fragilidad de un país continental que no había reglamentado todavía de manera estable y definitiva sus relaciones territoriales de poder. Hoy, la cuestión de la descentraliza-

---

Brasil, São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1975, p. 20. Marcos Vilaça y Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Coronel, Coronéis*, Río de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965.

[10] Viana, *op. cit.*, pp. 206 y 305.

[11] Golbery do Couto e Silva, *Conjuntura Política Nacional. O poder Executivo & Geopolítica do Brasil*, Río de Janeiro, José Olympio, 1981.

ción aparece como problema central vinculado a la crisis general que se agravó a partir de 1980. Esta crisis, de gran envergadura y dramatismo, obliga al país a reflexionar sobre las lecciones del pasado y su relación con el momento actual. De hecho, las precarias condiciones de gobernar que ya se extienden por más de una década y que están asociadas a la crisis del Estado y del modelo de desarrollo, parecen todavía depender de aquellas mismas variables asociadas a la diversidad territorial del país, al agotamiento del Estado unitario y a las irracionalidades de los grandes aparatos burocráticos que se autorreproducen y autoprotegen.

Como en 1831, en 1889 y en 1930, un nuevo pacto está en formación, buscando superar las ambigüedades de la federación en el nuevo orden constitucional, la eterna fragmentación de la sociedad civil y los vicios centralizadores de la cultura política. Cambios radicales en la composición de los actores parecen tan importantes como las alteraciones en las reglas del juego y en la dinámica del proceso mismo. El problema principal en el orden del día es saber cuál sería la principal unidad beneficiada en el proceso de descentralización: ¿el municipio o el Estado? ¿Cómo redefinir nuevas y viejas competencias de la unión? El sistema de representación de los estados, las relaciones norte-sur y el presidencialismo imperial están también en discusión.[12] Estrictamente, son la extensión, el contenido y la forma del pacto firmado por Vargas en los años treinta los que están en el banco de los acusados.

Entre 1930 y 1988 la organización del Estado brasileño fue traumáticamente marcada por la aceleración de aperturas y cierres sucesivos. Tal inestabilidad se reveló, sin embargo, de manera predominantemente centralizadora y unitaria. En esta importante fase de consolidación del sector público, de los sistemas de comunicación y de la industria instalada brasileña, la experiencia federativa en realidad se limitó, y de manera intermitente, a menos de la mitad del periodo. En este contexto, merece mención especial el interregno de la Constitución de 1946, que duró 18 años. En los demás, predominaron las experiencias de semilegalidad o semiilegalidad, que se autodefinieron como "periodos de transición", anunciando siempre los preparativos de una estabilidad democrática para el futuro.

Las oscilaciones de esta federación sometida en medio de presiones unitaristas se configuran de manera traumática por la elaboración de cuatro constituciones (1934, 1946, 1967 y 1988) y dos cartas discrecionales

[12] Bolivar Lamounier (comp.), *A Opção Parlamentarista*, São Paulo, IDESP, Editora Sumaré, 1991.

—la de 1937 y la Constitución de 1969. Además de esto, en la fase democrática (1945-1964) predominó la inestabilidad, ya que tres presidentes electos tuvieron dificultades para tomar posesión: Vargas en 1950, J. Kubitschek en 1955 y João Goulart en 1961. De éstos, apenas Kubitschek concluyó su gobierno. Hubo en 1945 la destitución de un dictador, en 1954 el suicidio político de un presidente, en 1961 una renuncia, en 1964 un golpe de Estado, además de frecuentes amenazas que no se hicieron efectivas. Este tipo de sobresaltos no fue evitado por el régimen militar, que se vio en problemas con la difícil sustitución del presidente-general Costa e Silva.

En este periodo de excepción, dos ex presidentes de mucho prestigio murieron en accidentes misteriosos: Castello Branco y Juscelino Kubitschek. Los gobiernos militares de Geisel y Figueiredo sufrieron serias amenazas de la "línea dura" y Tancredo Neves, que reinauguró el ciclo civil, enfrentó durante su campaña inquietantes resistencias del *establishment* militar, con el presidente Figueiredo al frente, luchando por la prórroga de su mandato.[13] Su enfermedad inesperada y su muerte antes de la toma de posesión, casi provocaron nuevas turbulencias, suscitando interpretaciones diversas acerca de quién sería su sucesor legal.

La inestabilidad crónica nos revela que el desarrollo acelerado que predominó durante 50 años a tasas históricas de 7% anual, no propició la estabilidad política. En realidad agravó los desajustes político-institucionales existentes, si consideramos el mayor equilibrio del Segundo Imperio y de la Primera República, regidos incluso por constituciones más duraderas. En las cuatro repúblicas que se sucedieron, Brasil padeció del mal endémico del golpismo, lo cual afectó a la dictadura del Estado Nôvo.[14] Tal inestabilidad se debe, principalmente, al desafío de modernizar un país-continente, carente de capitales y recursos humanos, geopolíticamente aislado y de población rural, "ganglionar" y dispersa.

A esta situación inicial, que caracterizó la década de 1930, se sumó otro factor desestabilizador: la gama de actores sociales que se incorporó a la escena política: Militares, intelectuales, trabajadores, empresarios y la Iglesia emergieron en busca de una inserción que acabó por cris-

[13] Gilberto Dimenstein, *O Complô que Elegeu Tancredo*, Río de Janeiro, Editora JB, 1985.

[14] El golpe de Estado del 10 de noviembre de 1937 no dejó de propiciar que se preparara otro golpe, de inspiración integralista, el 11 de mayo de 1938, que llevó incluso a la ocupación del Palacio de Guanabara, sede del gobierno, con la participación de oposicionistas liberales y sospechas de complicidad de algunas autoridades militares importantes. Véanse los apuntes "A Revolta Integralista", *Dicionário Histórico Biográfico*, Río de Janeiro, CPDOC-FINEP, Editora Forense Universitaria, 1984.

talizar en torno al Estado y las reivindicaciones específicas de cada grupo. Este modelo de representación se institucionalizó a partir de una despolitización general, de inspiración corporativa, que transfirió al Estado la dinámica muchas veces paralizante de los conflictos. La complejidad de estos entendimientos exigió mucha versatilidad, mucho virtuosismo. Virtuosismo de maestro, como lo demostró Getúlio Vargas al construir el pacto corporativo en su primer gobierno (1930-1945); o como lo reveló Juscelino Kubitschek al compatibilizar, en un corto y ejemplar tiempo, la democracia liberal, federativa, con el desarrollo acelerado que resumió "50 años en cinco".[15]

Dentro de este cuadro de oscilaciones e incertidumbres vamos a discutir acerca de la utopía y la práctica federativas, en medio de fuertes presiones autoritarias y populistas, sin olvidar que estas resistencias resultan más de la importancia del regionalismo en las formaciones políticas que de la densidad espacial de la representación democrática. Un cierto ritualismo federativo, aun en ciclos dictatoriales y centralizadores, es apenas la evidencia ya comprobada de que la integración territorial fue la principal dimensión estratégica en la formación del Estado brasileño y de que las regiones o estados son, desde el Imperio, actores políticos autónomos y destacados en el juego del poder.[16] En la autoritaria década de 1930, fue la herencia reciente y consolidada del federalismo oligárquico lo que posibilitó la inserción de los estados como interlocutores destacados dentro del cuadro centralizador del nacionalismo desarrollista. Esta impregnación, o influencia de periodos limítrofes, nos permite clasificar, con cierta benevolencia, el periodo que estamos analizando de nacionalismo federalista.

A pesar de las limitaciones evidentes, la voz de la federación se manifestó de diferentes maneras:

1) por las resistencias regionales a la implantación de un modelo semejante al unitarismo imperial, y por la capacidad de negociar con el poder central incluso en los periodos más adversos;

2) por la preservación de normas y compromisos constitucionales de tipo federativo, aun en periodos dictatoriales;

[15] María Vitória Benevides, *Desenvolvimiento Econômico e Estabilidade Política. O Governo Kubitschek*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

[16] Simon Schwartzman, "Representaçao e Cooptação Política no Brasil", y otros artículos en *Dados*, núm. 7, IUPERJ, Río de Janeiro, 1970. Véase también, "Um enfoque teórico do regionalismo político", en Jorge Balan (comp.), *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro*, São Paulo, Difusão Europeia do Livro (DIFEL), 1974.

3) por la supervivencia de la política de los gobernadores como principal *locus* de negociación política junto al gobierno federal, y por la diversificación, a partir de 1930, de los núcleos regionales electoralmente influyentes. El Congreso y los gobiernos estatales funcionan, así, como espacios que compiten por la captación de recursos y por el ejercicio de funciones y competencias identificadas con el orden federal;

4) por la actuación oficial de las federaciones y confederaciones sindicales y patronales, vistas como iguales o como interlocutoras del gobierno y con voz y voto en las comisiones técnicas, y

5) por la consolidación de una cultura política que vino desarrollándose con la misma República y que logró incorporar plenamente el nacionalismo unificador con las identidades regionalistas.

Fue esta transición política, tan delicada y compleja, la que le tocó a Vargas dirigir, siempre compatibilizando los grandes cambios económicos y sociales con la integración territorial. A fin de cuentas, la principal función política del Estado en un país con las dimensiones de Brasil siempre fue vigilar la herencia de sus padres fundadores, es decir, la unidad del todo, misión inseparable de la gestión y preservación territorial del poder. Merece mencionarse el hecho singular de que Brasil es el único país de tradición federal en que el término federación, aún hoy, se identifica con descentralización, en lugar de significar, como ocurrió en Estados Unidos y en los demás países, la organización de la unión. Esta equivalencia singular entre federalismo y regionalismo, entre federación y confederación, subraya la importancia de las unidades regionales en el proceso de organización del Estado, evolucionando, como ya lo había previsto Oliveira Viana, de la "federación centrífuga de Jefferson" a la "federación centrípeta" de Webster.[17]

Sístoles y diástoles en la era de Vargas

La era de Vargas puede dividirse en tres etapas: la primera, oficial, se inicia con la Revolución de 1930 y se cierra con su suicidio en 1954. La segunda denota la influencia del líder más allá de su muerte y se cierra con la deposición, en 1964, de su fiel seguidor y ex ministro de Trabajo, el presidente João Goulart. La influencia del pacto corporativo que Vargas presidió se extiende, por lo tanto, hasta la Constitución de 1988 y las

[17] Viana, *op. cit.*, p. 321.

elecciones de Fernando Collor para la presidencia de la República, en 1989. Por esta razón podemos afirmar que tuvimos una era de Vargas con Vargas, una era de Vargas sin Vargas y, finalmente, una era de Vargas contra Vargas, en la medida en que la hostilidad del régimen de 1964 a su herencia populista no les impidió reproducir una estructura semejante al modelo autoritario que él había implantado, con los mismos objetivos nacional-desarrollistas.

La experiencia de 1964 fue, en realidad, un retorno al primer ciclo getulista iniciado en 1930. La Revolución de los Tenientes se repite, 30 años después, como la Revolución de los Generales. Algunos de los principales tenientes que prepararon la Revolución de 1930 se convirtieron en los generales de 1964, como fue el caso de Cordero de Farias, Juárez Távora y Eduardo Gomes. El general-presidente Geisel había sido, en 1933, secretario de Hacienda del gobierno revolucionario de Paraíba. Otro general-presidente, Costa e Silva, participó en el movimiento tenientista de 1922, que inició el ataque contra la Vieja República y las oligarquías religionales. La colaboración activa que los tenientes prestaron al primer gobierno de Vargas incluyó la lucha por la centralización política y por la reforma del Estado (1930-1945), además de la preocupación por crear empresas estatales, expandir las redes de comunicación y crear fuentes de energía. Las mismas preocupaciones se repetirán con idéntico énfasis en el régimen de 1964. Esta repetición del autoritarismo de Vargas fue lo que permitió a un ingenioso observador, el político Tancredo Neves, definir la revolución militar como el "Estado Nôvo de la UDN",[18] esto es, como la República oposicionista de la dictadura de Vargas.

Significativamente, el ciclo militar se cierra en 1985 cuando se vota por Tancredo Neves —un getulista histórico y de la línea moderada—, electo por vía indirecta por los miembros del Congreso y por representantes de las asambleas estatales. Este retorno simbólico de un heredero de Vargas por la vía de un colegiado regional exigió la tradicional tendencia a la conciliación, tan típica de Vargas y de los de Minas Gerais, indicándonos, una vez más, la sorprendente continuidad de la era getuliana, que sólo se agotará con la derrota de Leonel Brizola (un getulista

[18] La UDN (Unión Democrática Nacional) fue el partido conservador-liberal de oposición a Vargas creado después de su caída en 1945 y que estuvo también al frente de la crisis de 1954 que lo llevó al suicidio. Aliado de los militares, en 1964 el partido se ve obligado a contrariar su ideario liberal, apoyando una dictadura semejante a la de 1937, que sus líderes más importantes tan duramente habían combatido. Maria Vitória M. Benevides, *O Udenismo e a UDN. Ambiquidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965)*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

histórico), para dar paso a Fernando Collor en las elecciones de 1989. La Constitución de 1988, aunque ambigua, es el canto del cisne del Estado corporativo, pues consagra en su ideario el control civil y los derechos de ciudadanía contra las constantes amenazas de tiranía del Estado. El éxito inicial de Collor residió, sin embargo, en anunciarse con audacia como el gran demoledor de la era de Vargas y del nacionalismo desarrollista, que serían sustituidos por el Brasil nuevo y por un proyecto de modernización liberal y privatizante, caracterizado por el adelgazamiento del Estado y la internacionalización de la economía.

En el curso de la historia brasileña las sístoles y las diástoles acompañaron también a los diferentes ciclos de la era de Vargas, configurando sus oscilaciones internas. El primer periodo fue centralizador y autoritario (1930-1945); el segundo, descentralizador y federativo (1945-1964); el tercero (1964-1985), nuevamente centralizador y autoritario, y el de 1985 a 1989 marca la transición democrática, de inspiración ambiguamente descentralizadora y federativa. En total tuvimos 28 años de democracia desordenada y 33 de régimen de excepción en busca del autoanunciado perfeccionamiento político.

Régimen	*Periodos*	*Gobiernos*
Autoritarismo	1930-1945	Primer gobierno de Vargas
Federalismo democrático	1945-1964	Dutra, Vargas, Juscelino Kubitschek, Janio Quadros
Autoritarismo militar	1964-1974	Castello Branco, Costa e Silva, Médici
Autoritarismo militar con apertura política	1974-1980	Geisel y Figueiredo
Transición democrática	1985-1989	Tancredo Neves, José Sarney
Federalismo democrático	1989-1992	Fernando Collor

La tendencia pendular se reconoce también dentro de cada periodo, formando oscilaciones casi permanentes. Así, en la primera fase autoritaria de Vargas, la inestabilidad predomina, marcada por cuatro momentos diferentes: el primero, centralizador y revolucionario, se inicia con la revolución de octubre de 1930 y se cierra bajo el impacto de la revolución separatista de São Paulo, en 1932. El segundo, más negociador, se inicia con los trabajos de la Constituyente, en 1933, que en su fase final promueve la conciliación entre el federalismo oligárquico de los estados y la acción centralizadora de los tenientes.

A pesar de la victoria de innumerables reivindicaciones tenientistas, formalmente predominó la llamada "coordinación de las grandes representaciones", dirigida por los principales liderazgos de Minas, São Paulo, Rio Grande do Sul y Bahía.[19] El resultado de este compromiso sería una Constitución socialmente avanzada aunque políticamente híbrida. Promulgada en 1934, tuvo vida corta, corroída por las ambigüedades existentes entre el intervencionismo económico y los derechos sociales por un lado, y el liberalismo político, postulando las autonomías estatales y el fortalecimiento del Congreso, por el otro. El tercer periodo se inicia en 1935, con la insurrección comunista que justifica la suspensión de los derechos constitucionales y prepara el golpe de 1937.

El último periodo corresponde al Estado Nôvo (1937-1945), que resultó de un golpe militar comandado por el mismo Vargas. Su objetivo principal era crear nuevas instituciones capaces de combatir el comunismo y el caudillismo, el primero alimentado por poderosos intereses internacionales, y el segundo por las autonomías regionales. Este golpe, silenciosamente preparado, suspendió la Constitución de 1934 y simbólicamente quemó las banderas estatales en ceremonia pública. Buscando obtener mayor unidad político-administrativa, el dictador fortalece el poder central, nombra interventores de su confianza para sustituir a gobernadores antes electos y con la ayuda de consejeros técnicos promueve la reorganización del servicio público, controla los recursos energéticos, organiza la siderurgia y acelera la industrialización.

Al mismo tiempo, Vargas suspende la Constitución y anuncia un plebiscito para 1940. Cierra el Congreso y las asambleas estatales. La experiencia unitaria del Estado Nôvo se clausura en octubre de 1945 con la caída del dictador, cuando un movimiento continuista —el "queremismo"[20]— ya estaba en las calles iniciando los preparativos para garantizar un proceso de redemocratización dirigido por el propio dictador. En nombre del federalismo liberal se inicia un nuevo ciclo político, significativamente anunciado desde Minas, cuna histórica del liberalismo, con la firma del *Manifiesto de los mineros*.[21] Muchos de ellos

[19] "Mesa Redonda sobre a Constituinte de 1934", INDIPO-CPDOC, 1976; Angela de Castro Gomes (comp.), *Regionalismo e Centralização Política*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

[20] El "queremismo" fue el movimiento de masas desencadenado en 1945 que con base en el lema "Queremos a Getúlio" pretendió dar sustento electoral y popular a su permanencia en el poder, que ya venía ocupando desde 1930.

[21] El *Manifiesto de los mineros* fue firmado en 1943 por los más ilustres representantes de la élite política e intelectual de Minas en defensa de un orden liberal contra la dictadura del Estado Nôvo. Dio origen a la futura UDN.

constituirán, en adelante, la más fuerte oposición conservadora contra Getúlio Vargas a través de la Unión Democrática Nacional (UDN).

El ideario liberal influirá la manera decisiva en la Constitución de 1946, que restaura el régimen federal heredado de la Vieja República. La comparación, aun así, es limitada, pues en la elaboración de la Constitución fueron preservadas las principales conquistas laborales, nacionalistas y corporativas aprobadas por una Asamblea constituyente donde los dos partidos creados por Getúlio Vargas —el Partido Social Democrático (PSD) y el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)— juntos, tenían una holgada mayoría. Permanecieron, por lo tanto, intactas las grandes líneas del nacionalismo desarrollista a cambio de concesiones inevitables en lo relativo a las autonomías estatales. Es en este nuevo ciclo constitucional donde se inserta el gobierno del general Dutra, que gobierna con la oposición en el Congreso. El segundo gobierno de Vargas, debilitado por la hostilidad de la oposición, culmina con el suicidio del presidente en 1954. Con todo, la experiencia federativa gana fuerza durante el gobierno de Kubitschek (1955-1960), alcanzando con él su momento de mayor auge.

El presidente encargó a su ministro de Justicia, Nereu Ramos, que fue presidente de la Constituyente en 1946, un proyecto de reforma constitucional para corregir los males de la Constitución. Una comisión de notables, creada para este fin, acepta sugerencias para perfeccionar el orden democrático aún imperfecto, "fruto de la desadaptación entre las instituciones políticas y la realidad social".[22] Si hubiesen sido rigurosamente aplicadas, las recomendaciones de la comisión podrían haber evitado el golpe de 1964, y anticipado por 30 años algunas medidas que fueron incorporadas a la Constitución de 1988. Otras aún están incluyéndose en el modelo de reforma constitucional prevista para 1993.

Las principales preocupaciones de la comisión eran: acelerar el proceso legislativo con la creación de órganos técnicos especiales; racionalizar la distribución de funciones entre la Cámara y el Senado; vigilar el control financiero del país, evitando que se produjeran déficit presupuestales, así como seguir discutiendo la desigualdad de ingresos, vital para las relaciones entre el gobierno federal y las unidades federativas. Otras medidas eran vincular los gastos con los ingresos federales y reformar el Poder Judicial, reduciendo las competencias del Supremo Tribunal Federal; ambas medidas fueron incorporadas a la Constitución de

[22] Nereu Ramos, en Aspásia Camargo (comp.), *Perfis Parlamentares*, Brasilia, Câmara dos Deputados, 1988.

1988. Finalmente, surge la exigencia de la mayoría absoluta para elegir presidente, medida que sólo fue aplicada por primera vez en las elecciones de Fernando Collor, en 1989, con lo que se evitó que se repitieran los desórdenes de 1950 y de 1955, cuando hubo una respuesta oposicionista a los resultados electorales.

En el periodo democrático, Juscelino Kubitschek fue el ejemplo perfecto de habilidad política. En primer lugar, corrigió los desvíos populistas, estatizantes, de su antecesor y jefe, Getúlio Vargas, conduciendo el eje del sistema político más hacia el centro. Se restablecen las relaciones con los militares, negocia con los capitales privados europeos neutralizando las dificultades con Estados Unidos, y se da amplitud a la Asesoría Económica creada por Vargas, formando en el Banco Nacional de Desarrollo el gran equipo que dirigirá su audaz Plan de Metas.[23] La acción efectiva de esta "administración paralela" no lo lleva a descuidar la actuación partidaria. La clásica alianza getulista de su partido, el PSD, con el PTB de los trabajadores le garantiza la gobernabilidad en el Congreso gracias a las tradicionales operaciones fraudulentas clientelistas con el poder regional. Tales acuerdos incluían los recursos para la delirante construcción de una nueva capital, Brasilia, y la aprobación de un organismo de planeación regional de recuperación del noreste, la Sudene (Superintendencia de Desarrollo del Noreste), dirigida por Celso Furtado y beneficiada por incentivos fiscales.[24]

El *boom* desarrollista beneficia notablemente a la economía paulista, mientras que el cambio de la capital inicia el traslado del eje dinámico de poder del sudeste al centro-oeste, al promover el progreso y la ocupación de esta aislada región. Tantas acciones provocaron, como sería de esperar, una acelerada expansión de los gastos públicos, revelando la vocación dispendiosa de la democracia brasileña. Nuevas tendencias unitarias se manifestaron vigorosamente en la elección de Janio Quadros, imbuido de un osado programa de reformas que tenía como objetivo derrumbar el corporativismo de Vargas, liberalizar la economía, proyectar el liderazgo de Brasil en el plano internacional e integrar en el sistema político a los trabajadores del campo.

El proyecto chocó contra la mayoría del Congreso —que el mismo Janio Quadros clasificó como el origen de las presiones desencadenadas por "fuerzas terribles"[25]— y no excluyó al final un intento de golpe

[23] Lucas Lopes y Maria Antonieta Leopoldi (comps.), *Memórias do Desenvolvimento*, Río de Janeiro, Memoria da Electricidade, 1992.

[24] Celso Furtado, *Operação Nordeste*, Río de Janeiro, ISEB, 1959.

[25] Declaraciones de Janio Quadros en la entrevista al *Pasquim*. Véase Aspásia Camargo, "A

bonapartista, apoyado en el liderazgo carismático de Quadros. Su renuncia en 1961 se debe a la rapidez con que el Congreso aceptó su alejamiento, así como a la ausencia de apoyo popular para garantizar el éxito de la iniciativa. Su vicepresidente, João Goulart, fue recibido por los militares con hostilidad, teniendo en cuenta sus históricas vinculaciones con Vargas y con la crisis de 1954, desencadenada cuando Goulart decretó, como ministro de Trabajo, un aumento de 100% en el salario mínimo. Por esta razón se obliga al presidente a asumir el cargo, con sus poderes disminuidos por un régimen parlamentario que, a lo máximo, dura dos años. La recuperación de los plenos poderes con el plebiscito de 1963 no facilita, como Goulart esperaba, la implantación de su proyecto de reforma agraria, que será obstruido en el Congreso y posteriormente aprobado durante el gobierno militar. En este clima de insuperadas desconfianzas crece el temor del continuismo, a través de una anunciada reforma constitucional que sus adversarios identificaban con un mal disimulado proyecto de cierre del Congreso y de golpe.

El federalismo liberal sucumbirá esta vez presionado tanto por la izquierda como por la derecha. A la izquierda, por el populismo de los seguidores de Vargas, Leonel Brizola y João Goulart, ambos "gauchos", ambos disputando un liderazgo que se exacerbaba en torno a una reforma constitucional más centralizadora y reformista. A la derecha, la misma visión prevalecerá, bajo ropajes liberales, en los generales celosos de un orden, según ellos, amenazada por el populismo en las calles y por la corrupción y oportunismo de los políticos. Victorioso el golpe militar, pierde poder la tendencia restauradora y civilista, con el general-presidente Castello Branco a la cabeza de su primera fase.

Prevalece, una vez más, el intervencionismo que permite llevar a cabo una importante reforma fiscal y administrativa, abandonándose la Constitución de 1967, elaborada por el Congreso ya bajo influencia militar. El orden legal queda, por lo tanto, bajo la tutela del alto comando de las fuerzas armadas y de un colegiado de generales de cuatro estrellas que eligen un presidente de la República entre sus homólogos. Los constantes reajustes en la legislación y en la economía serán dirigidos por decretos-ley. Sucesivos actos institucionales anulan los derechos políticos, suspenden los derechos constitucionales, y decretan la disolución de los partidos políticos creados en 1946.

El nuevo modelo acaba por consagrar la práctica del "casuismo político",

---

Questão Agrária. Crise de Poder e Reformas de Base", en Boris Fausto (coord.), *O Brasil Republicano*, en *História Geral da Civilização Brasileira*, vol. 10, São Paulo, Difel, 1981.

o sea, la adaptación constante del sistema legal a los intereses políticos inmediatos de los gobernantes. Gracias a tal innovación fue posible mantener el Poder Legislativo en funcionamiento, bajo el control del partido oficial (ARENA) y de las medidas discrecionales de la Revolución. En el Ejecutivo, en realidad, se reunían todos los poderes, centralizando la recaudación y aumentando los impuestos, y controlando las transferencias de recursos para el poder municipal a través de proyectos previamente aprobados y de los recién creados fondos de participación de los municipios. Con los subsidios del Estado, la economía se expande en dirección a la Amazonia y al centro-oeste. Otro instrumento de control importante fue la creación de nuevos estados en el centro-oeste y en el norte: Acre (1964), Mato Grosso do Sul (1977), Roraima (1980), Rondônia (1981), Amapá (1986) y Tocantins (1988). Como los estados pobres son "situacionistas" y dependen de los recursos federales, estas nuevas áreas permitirán aumentar la representación del gobierno en el Congreso para neutralizar los avances oposicionistas en las grandes capitales del sudeste y el sur. El resultado de estas medidas fue el agravamiento de los viejos desequilibrios en la representación electoral, que afligen a São Paulo y benefician el norte, de pequeña densidad de población.

La preocupación por la legitimidad explica la presencia de los rituales democráticos y del compromiso federal en este nuevo ciclo de intervencionismo militar. La existencia del colegiado de los generales y de las elecciones indirectas para gobernadores a través de las asambleas legislativas estatales buscaba, desde el endurecimiento del régimen en 1969, y a partir de la enfermedad y muerte del presidente Costa e Silva, dotar al régimen de una legalidad para uso externo que había sido preocupación de la dictadura del Estado Nôvo. A pesar del perjuicio contra los políticos, se volvió una práctica corriente en los gobiernos militares la de reunir facciones y grupos regionales, consolidar alianzas y crear lealtades, al tiempo que se ampliaban los privilegios corporativos del Congreso y del Poder Judicial a cambio de adhesión o colaboración. Estas prácticas clientelistas contaminaron la organización del Poder Legislativo y han retrasado el ritmo de la transición democrática, afectada por un Congreso aún poco productivo, cuyos diputados, en su mayoría, son meros "tramitadores" que buscan recursos para pequeñas obras municipales.[26]

El federalismo liberal renació una vez más con la bandera de la cam-

[26] Posición defendida por el diputado Nelso Jobim, de la Comisión de Modernización del Congreso Nacional, en el foro nacional organizado por Reis Velloso en 1990.

paña nacional a favor de la Constituyente y de las elecciones directas, acompañando un proceso de apertura política iniciado por el presidente Geisel y que fue tan largo que duró tanto como el propio régimen (1974-1984). En nombre de la federación, Tancredo Neves será electo presidente de la República, tal como en 1930, formando con una facción disidente del partido oficial (PDS) el Frente Liberal. El manifiesto de victoria en noviembre de 1984, y su discurso de toma de posesión, en enero de 1985, anuncian la nueva República y convocan a la sociedad para participar en la Asamblea constituyente preparando y movilizando a sus representantes. Ambos pronunciamientos revigorizan el compromiso liberal. Colocándose "al servicio de la causa de la federación hoy deformada, humillada y vaciada" e iniciada "en la grande y generosa tierra de Minas Gerais", el presidente reitera que:

> ...las crisis por las que hemos pasado pueden atribuirse a las dificultades normales de un proceso de formación de la nacionalidad. Hoy, sobre todo, se encuentran vencidas las etapas más difíciles. Mantuvimos la integridad política de la nación... y, con la ocupación de la Amazonia, concluida en el último decenio, llegamos al fin de la tarea iniciada por los *bandeirantes* y llevada a cabo por intrépidos pioneros y exploradores audaces, por el genio político de Rio Branco y por la valentía nacionalista del mariscal Rondón.[27]

En el acto simbólico de restauración del compromiso democrático, lo que las palabras generosas del presidente electo parecían indicar era que las turbulencias del pasado y los arranques de autoritarismo debían interpretarse como el precio que se paga para concluir el ciclo de formación de la nacionalidad, ocupar un gran territorio y consolidar el Brasil moderno.

La herencia del federalismo oligárquico

En Brasil, democracia ha sido sinónimo de descentralización federal, que a su vez se confunde con un modelo liberal que fortalece el poder económico y las *lobbies* electorales. La capacidad de negociación de las

[27] Los *bandeirantes* fueron los exploradores del territorio brasileño que partían con sus *bandeiras* de São Paulo rumbo a Minas Gerais y al centro-oeste en busca de oro y piedras preciosas durante el siglo XVIII. En lo que a Rondón se refiere, exploró el norte y el centro-oeste ya en pleno siglo XX. Dimenstein *et al.*, "Discurso de Tancredo Neves no Congresso nacional, depois de eleito a 25 de janeiro de 1985", en *Complô que elegeu...*, *op. cit.*, pp. 245-246.

oligarquías con el Estado aumenta en los periodos de apertura democrática por la valorización del elector y del voto como moneda política en el mercado electoral.[28] Gracias a estos mercados cautivos bajo el control oligárquico y a los acuerdos interélites fue posible mantener para el poder público, aunque de manera desigual, la jurisdicción de un gran territorio; cambios importantes, definidos de arriba hacia abajo, fueron aceptados sin mayores protestas. El clientelismo fue, de esta manera, un instrumento de apoyo importante para las políticas desarrollistas a cambio de favores y de donaciones que beneficiarían selectivamente a algunos grupos o regiones.

La fuerza y la permanencia de esta alianza entre las oligarquías y el poder público se deben, principalmente a su flexibilidad territorial, teniendo en cuenta la diversidad de grupos regionales distribuidos a lo largo del país. Estos grupos funcionaron como instrumento amortiguador de las polarizaciones de clase, de las diferencias y de los conflictos sociales dispersos por las diferentes regiones del país. De un modo general, las élites regionales siempre se mostraron dispuestas a adherirse a una causa mayor —buena o mala, no importa—, siempre y cuando estuvieran lejos de sus feudos y a cambio de recursos y cargos para ellas mismas, para sus municipios y para sus estados. Estos arreglos, típicos de países con extensos territorios, encontraron en el Congreso el instrumento propicio gracias a la técnica del *log-rolling*. Bien conocida por el Congreso y el federalismo norteamericano, gracias a ella fue posible, en el Congreso brasileño, intercambiar el apoyo a la Sudene que interesaba a los representantes norestinos por el traslado de la capital federal a Brasilia, que contaba con el apoyo del centro-oeste. Con este intercambio de favores entre los legisladores se consiguió la aprobación de las dos medidas.[29]

Esta misma práctica permitía que la hostilidad de una fracción más insolente y aguerrida, localizada en una determinada área, estimulara entendimientos en el Congreso con facciones rivales, a cambio de prestigio y poder concedidos desde arriba. Ésta ha sido la dinámica de inserción de las regiones deprimidas, siempre ávidas de recursos y de apoyo federales. Tendencias de esta naturaleza refuerzan acuerdos de tipo patrimonial como los que se fortalecieron en la era de Vargas entre el noreste deprimido y el poder central. No es fortuito que el tenientismo se implantara con facilidad en la región con ideología centrali-

[28] Vitor Nuñes Leal, *op. cit.*

[29] Albert Hirschman, *Journeys Toward Progress*, Nueva York, Anchor Books, 1965.

zada,[30] pero fracasó en sus objetivos antioligárquicos, siendo sustituido en Pernambuco, por ejemplo, por alianzas más regresivas con coroneles del interior y con abastecedores de caña en detrimento de los industriales de la caña de azúcar.[31] La conclusión es que durante los 15 primeros años del getulismo la política municipal permaneció intacta. En las elecciones de 1945, el fraude electoral fue prácticamente el mismo que el de la Vieja República.[32]

El fortalecimiento de la democracia representativa que precariamente se instaló a partir de la Vieja República acabó por promover, desde 1945, formas ampliadas de inserción política, sea por la institucionalización, sea por la asociación. Las constantes restricciones del derecho de voto (conquistado y reconquistado por las constituciones de 1891, 1934, 1946 y 1988) tampoco impidieron que el electorado urbano creciera espectacularmente con cada nueva apertura y que la justicia electoral se perfeccionara, disminuyendo poco a poco el peso del cacicazgo político y de la oligarquía rural.

Del modelo oligárquico sobrevivió, no obstante, la herencia institucional de la política de los gobernadores, concebida como un recurso ingenioso contra el Congreso y las turbulencias de la joven República. Esta política de alianzas regionales diferenciadas se consagró, a más largo plazo, como columna vertebral del eje de poder. El modelo fue accionado por Vargas para preparar los últimos detalles del golpe de 1937, con la misión de Negrao de Lima, y orientó la hábil relación que desarrolló con sus interventores, financieramente controlados pero políticamente autónomos.[33] En 1961, fue el gobernador Brizola quien garantizó la toma de posesión de Rio Grande do Sul de su cuñado Jango; Janio Quadros armó su estrategia de neutralización del Congreso, que lo hostilizaba, haciendo alianzas con los gobernadores. Los militares obtuvieron la adhesión anticipada de Río, de São Paulo y de Minas —que acabó por precipitar ella sola la revolución militar de 1964. En el gobierno de Collor, alianzas y composiciones con los gobernadores de los estados de Río, Bahía, Minas y São Paulo han sido esenciales para neutralizar las tensiones permanentes con el Poder Legislativo, fortalecido

[30] Dulce Chaves Pandolfi, "A Trajetoria do Norte, uma tentativa de ascenso político", en Angela Castro Gomes (comp.), *Regionalismo e Centralização...*, *op. cit.*

[31] Aspásia Camargo, *Brésil Nord-est: Mouvement Paysan et Crise Populiste*, tesis de doctorado, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1973.

[32] Waldemar Sadosky, "Evolução das Instituções Políticas em Minas Gerais", citada por Gláucio Ary Dillon Soares, *Sociedade e Política no Brasil*, São Paulo, DIFEL, 1973, p. 33.

[33] Entrevistas con Pedro Ludovico y Cordeiro de Farias, CPDOC, 1976.

en sus funciones —muy próximas a las de los regímenes parlamentarios—, y en el cual no tienen mayoría.

La revolución de los "gauchos"

En la República oligárquica también se generó un acuerdo duradero que permitió la coexistencia de estados pobres y ricos, mediada por el gobierno federal. Este acuerdo ayudó a dar impulso al eje dinámico de crecimiento del centro-sur sin provocar el debilitamiento de los lazos de unión con los segmentos deprimidos de la élite del norte-noreste. Las disputas regionales más explosivas se manifestaron a partir del primer escalón, tal como ya había ocurrido al final del Imperio, cuando la falta de poder político indujo a la próspera región cafetalera de São Paulo a encabezar la descentralización republicana. La misma disputa entre los grandes se repetiría al finalizar la Vieja República, ahora contra el poderoso estado de São Paulo, debilitado por la crisis de 1929 y por la perseverancia de los paulistas en continuar en el poder. La falta de habilidad permitió que Rio Grande do Sul, una estrella ascendente, estableciera una audaz alianza con Minas Gerais, teniendo al frente al gaucho Getúlio Vargas, gobernador de Rio Grande, en las elecciones presidenciales de 1930. Se formó entonces la llamada Alianza Liberal, contestando al candidato oficial y teniendo en la vicepresidencia a un norestino. Derrotada en las urnas, el tiempo demostraría la potencialidad y la consistencia de esta alianza entre Rio Grande, Minas y el noreste, después de garantizada la victoria de Vargas por las armas.

En 1930, el nuevo acontecimiento en la lógica de las alianzas políticas entre los estados es la ascensión al primer escalón del gobierno de Rio Grande do Sul,[34] inaugurando un patrón que garantiza una presencia destacada en las décadas siguientes. Se quebró, así, un aislamiento geográfico que venía del Imperio y que había alimentado su tradición de rebeldía federalista, marcada por la más larga serie de luchas separatistas del siglo XIX. Esta originalidad fue reforzada por la influencia singular del castillismo, ideología oficial del gobierno gaucho que, durante toda la Vieja República impuso a Rio Grande una Constitución estatal *sui generis*, inspirada en los principios de la "dictadura positivista".[35] Gra-

[34] Joseph L. Love, *Rio Grande do Sul and the Brazilian Regionalism, 1882-1930*, Stanford, Stanford University Press, 1971.

[35] Hélio Trindade, *Aspectos Políticos do Sistema Partidario Riograndense, 1882-1937*; José

cias a su inspiración continuista, el mismo líder detentó la dirección política en elecciones sucesivas, perpetuándose en el poder. Además de eso, la Cámara tenía atribuciones limitadas a la aprobación del presupuesto, funcionando tan sólo unos meses por año.

La vocación centralizadora y reformista del positivismo, que abogaba por el papel del árbitro del Estado en la integración entre las clases, influyó también a los militares, básicamente concentrados en Rio Grande y de origen gaucho una buena parte de ellos.

Ésta es la matriz ideológica del tenientismo revolucionario en los años veinte, y la explicación de la alianza de los tenientes revolucionarios con Vargas que impulsó la Revolución de 1930 y se alargó por una década. La influencia que ejercieron en la redefinición del orden político no se limitó a ocupar gobiernos estatales y puestos estratégicos en el área militar después de la revolución victoriosa. Fue el tenientismo en realidad, a través del Club Tres de Octubre, el que definió el ideario de una República unitaria, nacionalista y reformista[36] en franca oposición al federalismo, considerado por el movimiento como "ideología oficial" de las oligarquías regionales, que se perpetuaban en el poder gracias a la unanimidad en las urnas. Esto fue lo que volvió a ocurrir en las elecciones de 1933 y de 1934.

De hecho, todo parecía conspirar a favor del intervencionismo y del fortalecimiento del poder central: la influencia de la primera Guerra Mundial y la turbulenta escena internacional, la presión de las industrias nacientes y la crisis de sobreproducción de café, que exigía compra de *stocks* y regulación de los precios. El aumento de la población urbana y de las clases medias, a su vez, agravó su insatisfacción con el ruralismo oligárquico y las elecciones fraudulentas, abriendo camino para nuevos liderazgos, como el del popular prefecto de Río de Janeiro, Pedro Ernesto, que surgió en la política como conspirador importante en los preparativos de la Revolución de 1930.[37] Posteriormente destacó como prefecto populista y emprendedor en la capital federal.

Hildebrando Decanal y Sergius Gonzaga (coords.), *RS: Economia & Política*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979, y Pedro Cezar Dutra Fonseca, *Vargas: O capitalismo em Construção, 1906-1945*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.

[36] "Esboço do Programa Revolucionário de Reconstrução Política e Social do Brasil", Club Tres de Octubre, 1932.

[37] Michael Connif, *Rio de Janeiro in the Depression Era, 1920-1937*, Stanford, Stanford University Press, 1975.

Pacto federativo y pacto corporativo

La Revolución de 1930 fue el ajuste natural de tendencias centralizadoras que se manifestaron, ya sea en la lucha antioligárquica de las rebeliones militares de 1922 y 1924, ya sea en la reforma constitucional de 1926. Irónicamente, la política quiso que tales tendencias se revelaran de manera inversa, impulsadas por las disputas del poder regional en la competencia por la presidencia, y por las insistentes reivindicaciones de autonomía en la federación. Es sorprendente que en medio de las presiones sociales modernizantes —urbanas, empresariales, sindicales— la gran bandera electoral que desencadena el proceso revolucionario de 1930 haya sido la de la reafirmación del *statu quo,* es decir, la de la federación oligárquica, amenazada por el creciente "poder discrecional" del presidente de la República.[38]

De hecho, fue la ruptura de la vieja regla de alternancia entre Minas y São Paulo —la llamada "política del café con leche"—, abandonada por el presidente Washington Luiz para forzar la permanencia de su estado dos veces consecutivas en el puesto supremo, lo que incitó a la formación de la disidencia liberal, reuniendo los estados de Minas, Paraíba y Rio Grande do Sul en las elecciones presidenciales de marzo de 1930. La ausencia de elecciones competitivas en la Vieja República que hizo imposible la victoria de las oposiciones, como ya había ocurrido en 1910 y en 1922, creó las condiciones para precipitar, en octubre de aquel mismo año, la revolución armada, ahora bajo la hegemonía de los tenientes.[39] La revolución que comenzó como disputa electoral de cuño oligárquico se transformó en compromiso liberal durante una concurrida campaña, para terminar militarizada, centralizadora e intervencionista.[40]

En realidad, desde el inicio de la década anterior las presiones a favor del intervencionismo económico se venían ampliando sobre los gastos públicos, ya fuera para combatir las sequías en el noreste o para regularizar los *stocks* y comprar los excedentes de café. En el plano internacional, tendencias antiliberales ya anunciaban "el siglo del corporativismo", hostil al egoísmo salvaje y al capitalismo liberal. Para los

[38] Barbosa Lima Sibrinho *A Verdade Sobre a Revolução de Outubro-1930,* São Paulo, Alfa Omega, 1975.

[39] Virgilio de Melo Franco, *Outubro, 1930,* Río de Janeiro, Schmidt, 1931.

[40] Aspásia Camargo, *A Revolucão das Elites: Conflitos Regionais e Centrilização política in a Revolução de 1930. Seminário Internacional,* Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 1982.

revolucionarios, la defensa del orden público, de la representación técnica y de la acción administrativa venía a sustituir al oportunismo electoral, los vicios del Poder Legislativo y los intereses particulares de los políticos, resultantes de la autonomía estatal consagrada por la Constitución de 1891.[41]

En clara identificación con los países excluidos del eje del poder internacional, como era el caso de Alemania y de Italia, el ideario oficial brasileño postuló también el derecho del acceso al protagonismo histórico. Según la constatación de Manoilesco, muy influyente en la época, el comercio internacional protegía a los países industrializados en detrimento de los exportadores de materias primas, perjudicados por un sistema de "cambio desigual". Esta constatación influyó enormemente en las nuevas élites, induciéndolas a la inevitable correlación estratégica entre organización nacional e industrialización. En esto se fincan los orígenes del nacionalismo desarrollistas, no sólo brasileño sino también latinoamericano. Azevedo Amaral, que elaboró el prefacio y tradujo el libro de Manoilesco, fue de los primeros en comprender, aun antes del "siglo del corporativismo",[42] la necesidad de cambiar el modelo económico del sistema agroexportador, liberal, con ojos al exterior, por el del desarrollo industrial, autónomo, con visión hacia adentro.[43] La influencia de Manoilesco alcanzó también el centro de las industrias de São Paulo y a líderes como Roberto Simonsen y Alexandre Siciliano, Jr. El impacto de sus ideas sobre la obra del economista argentino Raúl Prebisch es algo que extrapola la década de 1930, para proyectarse sobre la economía de la America Latina de la posguerra a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). También la UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) se verá influida por las mismas ideas de proteccionismo y de denuncia de la iniquidad del comercio internacional, especialmente en lo que se refiere al "deterioro de los términos de intercambio", difundido por Prebisch y muy divulgado hasta hoy.[44]

[41] Temístocles Brandão Cavalcanti, *A Margem do Ante-Projeto Constitucional*, Río de Janeiro, Irmaos Pongetti, 1933.

[42] Mihail Manoilesco, *O Século do Corporativismo. Doutrina do Corporativismo Integral e Puro*, Río de Janeiro, José Olympio, 1938.

[43] Azevedo Amaral, *Ensaios Brasileiros*, Río de Janeiro, Amena Barreto, 1930.

[44] Joseph L. Love, "Manoilescu, Prebisch, and the Thesis of Unequal Exchange", en *Rumanian Studies*, vol. V, 1980-1986.

El regionalismo domesticado

A pesar de la consistencia del nuevo paradigma, que tendía a nutrirse de la crisis de la economía mundial y los avances de la Revolución en los dos primeros años de gobierno, la constelación federativa permanecía más vigilante que nunca, siempre más arrogante y rebelde en los estados hegemónicos y económicamente fuertes, sobre todo en São Paulo. Después de los primeros reveses, la reacción se organizó contra el gobierno provisional y discrecional de Vargas, teniendo al frente a São Paulo y a los más aguerridos liderazgos de diferentes estados, especialmente el frente oposicionista de Rio Grande do Sul. La Revolución de 1932, aunque fue militarmente derrotada, políticamente salió victoriosa: forzó la convocatoria de la Constituyente, disminuyendo los poderes de Vargas y de los tenientes, y obligándolos a refrenar su ímpetu reformista y a abandonar el control militar y directo de las administraciones estatales.

En este contexto, Vargas inicia una nueva ofensiva por la ocupación de los espacios políticos, colocándose cada vez más como mediador en las disputas entre tenientes y oligarquías, y fortaleciendo su posición conciliadora y de árbitro ante las facciones en disputa.[45] Esta posición se consolida poco a poco, dentro de cada estado, gracias a la manipulación de las fuerzas que compiten por el poder y la influencia dentro de una federación momentáneamente revigorizada por la Constitución de 1934. Se trataba, en suma, de rehacer los pactos y renegociar los acuerdos que compatibilizaran la propuesta corporativa con la impositiva realidad regional brasileña. Esta dura lección, aprendida bajo el impacto de la Revolución de 1932, fue bien comprendida por Vargas y provocó cambios profundos en el rumbo de los acontecimientos. Para la nueva élite emergente, aún frágil, quedó claro que sería imposible reorganizar en la práctica al país en hostilidad frontal con las élites estatales. Para Getúlio Vargas, que hasta entonces se limitaba a la función de *primus inter pares* del comando revolucionario, llegó su turno. La disputa se trasladaba cada vez más hacia un terreno que él conocía muy bien: la arena regional. En ella, el presidente ahora electo —aunque por un corto periodo— podría probar su habilidad y sus dones de estratega tan poco conocidos. Para hacerlo, tendría que aprovechar el corto periodo que se le asignaba —entre su elección en 1934 y las nuevas elecciones,

[45] Aspásia Camargo, "Carisma e Personalidade de Política: Vargas, da Conciliacão ao Maquiavelismo", en *Estado, Participação Política e Democracia*, Brasilia, CNPQ-ANPOCS, 1985.

previstas para enero de 1939— a fin de formular su proyecto, escoger a sus aliados y regular nuevos liderazgos. Esta misión concluyó en noviembre de 1937, dos meses antes de las prometidas elecciones.

El pacto corporativo ya estaba en marcha desde el inicio de su gobierno y chocaba con los difusos y contradictorios intereses de la federación oligárquica, cuyas debilidades y fuerza él conocía tan bien gracias a una carrera política que lo había llevado a ejercer los cargos de diputado estatal y federal, gobernador de Rio Grande y Presidente de la Comisión de Finanzas de la Cámara antes de llegar a la presidencia. Su objetivo final era sustituir en cada estado a los viejos próceres por nuevos liderazgos, fieles al líder y, si era posible, favorables a la centralización. Para derrotar a la oligarquía él tendría que utilizar sus propias armas en su propio terreno, asegurando el éxito del pacto corporativo y el desenlace de la revolución.

Una de las primeras formas de acomodo se verificó aún durante la Constituyente y consistió, de entrada, en movilizar a los estados del norte contra los del sur, los primeros bajo la influencia de Vargas y del tenientismo revolucionario y los segundos defendiendo la federación. Para romper este equilibrio de fuerzas se creó una representación profesional, de inspiración corporativa, compuesta por empresarios, trabajadores y funcionarios públicos, alineada con Vargas y los tenientes. Por otro lado, la alianza (temporal) con el interventor Flores de Cunha garantizaba el apoyo de Rio Grande do Sul.[46] En esta difícil negociación, el gobierno se vio forzado a hacer concesiones mayores frente a la resistencia conjunta de la "coordinación de las grandes representaciones", que hizo prevalecer aunque por poco tiempo, la fuerza de la autonomía federativa. La huella de Vargas dentro de la nueva Constitución fueron los derechos sociales, el control del subsuelo, la permanencia de la representación profesional y, *last but not least,* su elección como presidente por vía indirecta.

Otra estrategia importante de neutralización y control del poder estatal fue la artesanal y paciente maniobra de recomposición de los liderazgos estatales, que comienza, aun en 1933, con el nombramiento de Benedito Valadares —desconocido *tertius* de una disputa entre dos rivales poderosos— para gobernador de Minas. Posteriormente, Vargas promueve la disposición del prefecto reformista de Río de Janeiro, Pedro Ernesto, en 1936. Trabaja hábilmente entre bastidores para elegir a

[46] Angela de Castro Gomes (coord.), *Regionalismo e Centralização...*, *op. cit.*

Nereu Ramos en Santa Catarina y prepara el camino para su futuro yerno, Amaral Peixoto, en el estado de Río. En estados como Pernambuco, donde tenía control seguro, fortalece el liderazgo de Agamenon Magallanes, su ministro de Trabajo, contra el gobernador Lima Cavalcanti. En los grandes estados aumenta su poder al ganar el control sobre Minas. En 1932, conquistó a última hora la adhesión de Rio Grande do Sul en el combate decisivo contra São Paulo. En 1937, aísla a Rio Grande, que se rebela contra el control, emprendido por el ejército, de las fuerzas paramilitares gauchas. En la batalla final, acaba obteniendo el apoyo paulista contra el gobernador Flores de Cunha en el último acto que preparó el golpe del 10 de noviembre de 1937.

Sin embargo, antes de eso, se llevó a cabo otro significativo enfrentamiento: la campaña presidencial, en una "elección que no existió".[47] Dejando polarizar el enfrentamiento entre un candidato liberal paulista y otro, hijo del tenientismo que representaba el populismo reformista del noreste, Vargas los anula mutuamente provocando el gradual vacío de la campaña. El extraordinario resultado de este conjunto de medidas garantizó a Getúlio Vargas el liderazgo definitivo del proceso centralizador, y le valió el control indiscutible sobre sus aliados militares, que también disputaban el poder, y sin los cuales el golpe no habría sido posible.

Otra importante línea de penetración propició que los intelectuales del modernismo hicieran la costura ideológica perfecta entre el nacionalismo y el regionalismo, o sea, entre la identidad nacional y la valoración del carácter y la cultura regionales. El nacionalismo venía desarrollándose, de hecho, desde el inicio de la República, bajo ropajes regionales, pero a partir de 1922 el imaginario cultural contribuye a difundir identidades regionales a un proyecto de unificación política. Movimientos culturales organizados en torno al *Manifiesto regionalista* de Gilberto Freire en 1926, en Recife, y al grupo Verde-Amarelo en São Paulo expresan aún más claramente, a partir de los años treinta, las disputas y diversidades que se configuran como complemento entre las regiones. Brasil sería el mosaico y la síntesis de un diversificado proceso, como sostenía su más influyente figura, el escritor Mário de Andrade, que definió las bases de una política orientada hacia la recuperación del patrimonio regional brasileño, visto como símbolo de integración nacional.[48] Por lo

[47] Aspásia Camargo (coord.), *O Golpe Silencioso. As Origens da República Corporativa*, Río de Janeiro, Rio Fundo, 1989.

[48] Lucia Lippi de Oliveira, "As Raizes da Ordem: os Intelectuais, a Cultura e o Estado", en *Revolucão de 1930. Seminario Internacional..., op. cit.*

tanto, regionalismo y nacionalidad caminarían juntos, forjando con la política cultural de Vargas, en el estrecho circuito de las nuevas élites intelectuales, los símbolos de la memoria y de la identidad colectivas.

Cabe aclarar la presencia insistente de tan arraigado federalismo, que comenzó con los movimientos separatistas del siglo XIX y resurgió como bandera nacional con el liberalismo de Tavares Bastos y con la propaganda republicana hasta su institucionalización con la República. Fue el federalismo que legitimó y desencadenó la Revolución de 1930, que acabó por domesticarla, pero no sin antes intentar destruirla. La explicación central es que la dimensión territorial ha sido simbólicamente la más relevante en la formación del Estado nacional brasileño. Universalmente, el territorio es un factor decisivo en la construcción del Estado y de la nacionalidad. Si es verdad que "el hombre político es un animal territorial", como dice Duchacek,[49] apoyado en la capacidad de ampliar las bases especiales de su dominación política, definir fronteras y crear un mercado cautivo monopolizando espacios, no es de sorprender que el problema haya ganado tanta importancia en un país donde la posesión jurídica de un territorio continental y de escasa población precedió a su ocupación efectiva, lo cual representó el triunfo inicial en el difícil proceso de construcción de la nacionalidad.

En Brasil, de hecho, el Estado precedió a la nación, y el territorio precedió a la propia organización del Estado. Nuestro federalismo se engendró a través de la imposibilidad de gobernar tan inmenso territorio y no, como ocurrió en Estados Unidos, de un movimiento aglutinador de la confederación que lentamente se unificó de abajo hacia arriba. La herencia territorial de los portugueses fue el capital político inicial que se impuso como elemento dinámico y anticipador de la nacionalidad, simbólicamente retratada en su diversidad, pero también en su escasez. La geografía, en nuestro caso, precedió a la historia, y lo espacial predominó sobre lo temporal.[50] Carecíamos —y aun carecemos— de densidad social y de temporalidad histórica, diluida por los flujos migratorios, por la fragmentación política y por las diversidades culturales. Posiblemente esa fragmentación y esas diversidades fueron las que facilitaron la implantación, en condiciones de control todavía muy precarias, de un núcleo burocrático coordinador de tales particularismos.

[49] Ivo Duchacek, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston Inc., 1970.

[50] Monica Pimenta Veloso, *A Brasilianidade Verde e Amarela: Nacionalismo e Regionalismo*, Río de Janeiro, CPDOC, 1987.

Por eso mismo, pesó menos en el imaginario colectivo el diálogo con los orígenes pasados que la proyección de las potencialidades futuras. He aquí el origen y la fuerza de la expresión acuñada por Stefan Sweig en pleno Estado Nôvo, en el título de uno de los libros: *Brasil, país de futuro*. Imágenes afines alimentaron también, 30 años después, el mito del "Brasil grande", cultivado con éxito por el régimen militar. El tamaño y la capacidad de circulación fueron de hecho el motor obsesivo de los dirigentes militares, preocupados por la "proliferación incesante de vías y medios modernos de transporte, a la par de la trama de gran cantidad de comunicaciones electrónicas casi instantáneas, que cubrían la mayor parte del territorio nacional". Esta red debía estar asociada "a la era de la planeación estatal".[51] Decía el presidente Washington Luiz, depuesto en 1930, que "gobernar es construir caminos". La tesis parecía demostrar el acierto de la propuesta de Oliveira Viana, cuando afirmaba que estábamos evolucionando hacia la ecuación final de "un máximo de base física más un máximo de circulación es igual a un máximo de unidad política". Para los militares, tales elementos se volvieron inspiradores de la "creación, al final, de la gran potencia emergente de nuestros sueños".[52] La alusión al "gigante dormido", visto como motivo de orgullo y como testimonio de grandes potencialidades inexploradas, se exalta en el himno nacional, siempre presente en las grandes ceremonias cívicas del Estado Nôvo.

La importancia del territorio en la cultura política es tan notoria que, en ese manual de nacionalismo glorificado e ingenuo que es *¿Por que me ufano de meu país?*, de comienzos de siglo, cinco de los 11 puntos evocados con exaltación y orgullo se refieren a grandezas territoriales.[53] Como telón de fondo se agitaba la idea, todavía presente en las discusiones sobre la Amazonia, de que el país tiene espacios desocupados e inmensas reservas no utilizadas que despiertan la codicia extranjera. Y que todavía no los incorporamos para atender las necesidades nacionales. Fue la urgencia en llenar este mismo vacío, y el deseo de integrar al país en el flujo productivo y dinámico del progreso, lo que impulsó a la generación de 1930 a definir un nuevo proyecto nacional de cuño desarrollista, capaz de superar la fase oligárquica y del optimismo a partir de un nuevo proyecto nacional y de un nuevo pacto de poder.

[51] Ernesto Geisel, "Discurso aos governadores eleitos em 1975 no Palácio do Planalto", citado por Golbery do Couto e Silva, *op. cit.*, p. 12.

[52] Golbery do Couto e Silva, *op. cit.*, p. 12.

[53] Oliveira Viana, *op. cit.*

El pacto corporativo

Entre la Revolución de 1930 y el Estado Nôvo, Brasil vivió un periodo de graves perturbaciones políticas durante el cual se crearon, en medio de los conflictos de toda especie, un nuevo orden económico-social y nuevas alianzas políticas. La base del entendimiento se compuso a partir de un Estado orientado hacia la expansión y racionalización de sus funciones públicas y administrativas, centralizadas por encima de las regiones y de las clases, y que fuera capaz de promover códigos, símbolos y una infraestructura de comunicación común; además de la explotación y control de sus recursos naturales, y de la creación de su propia industria.

Esta tarea movilizó a varias generaciones y fue también la meta de los gobiernos militares más recientes. La promoción del desarrollo y de la economía de mercado apareció claramente como consecuencia necesaria de este proyecto mayor de integración nacional, y fue evidente que, en el seno del nacionalismo desarrollista, la prioridad era la integración y la seguridad nacional. Formulada inicialmente por el general Gois Monteiro, la doctrina de la seguridad nacional fue aplicada con éxito contra la insurrección comunista de 1935 y a favor del golpe de 1937. Posteriormente se desdobló en la filosofía de la Escuela Superior de Guerra, que se expandió y se consolidó en los democráticos años cincuenta, preparando la estrategia alternativa que se materializó con la intervención militar en 1964. Para realizar los objetivos del nacionalismo desarrollista algunos actores perdieron poder y otros entraron en escena. Sin embargo siguiendo la tradición brasileña, ninguno de ellos, ni el más antiguo, fue enteramente excluido. El pacto corporativo, en realidad, introdujo menos cambios en lo referente a los actores que en el énfasis y en el estilo. Con un número mayor de compañeros, viejos y nuevos, se configuró el "Estado de compromiso" y se ampliaron las combinaciones posibles en las coaliciones de poder.[54] El precio que se pagó por esto es que a lo largo de más de cinco décadas, ninguna alianza política, fue permanente y ninguna alineación definitiva.

La síntesis de este proceso dinámico e inestable fue la figura polémica e indescifrable de Vargas, que enfrentó la fragmentación política con la complejidad de las múltiples alianzas y con la fuerza difusa e integradora de los símbolos. Estas alianzas evolucionaron, a partir de 1940, hacia un populismo más movilizador que ya se había iniciado en la Paraíba de

[54] Boris Fausto, *A Revolução de 1930*, São Paulo, Brasiliense, 1970.

João Pessoa, en 1928; en el Río de Janeiro de Pedro Ernesto entre 1930 y 1935, y con Agamenon Magallanes en Pernambuco a partir de 1937. Dicho populismo anuncia, con Vargas, los preparativos para la apertura política. En todos estos casos la relación directa del líder con las masas demostró ser bastante inestable —aunque políticamente eficaz— para atender las demandas latentes e indiferenciadas de las masas que se confunden con la población urbana.[55]

Discípulo de Maquiavelo, Vargas fue el artífice de estos grandes cambios. Su misión histórica fue presidir la transición de la agricultura hacia la industria, acelerando la preponderancia económica e ideológica de la ciudad sobre el campo. Buena parte de esta tarea de orientar la economía de exportación hacia el mercado interno se realizó en consonancia con las comisiones técnicas, integradas por representantes de gobierno y las llamadas "clases productoras", particularmente de la industria. Fue la unificación de la naciente industria paulista en los años treinta, a través del Consejo Técnico de Economía y Finanzas y del Consejo Federal de Comercio Exterior, lo que garantizó el apoyo de São Paulo a la dictadura del Estado Nôvo.[56]

No hay duda de que, en el pacto corporativo que perduró por 50 años, la tónica constante del entendimiento residió en el acuerdo tácito, compartido por todos, de que la legitimidad del proceso político no se derivaba de la acción de los partidos, del voto y de la vida democrática, sino del desempeño económico y de la capacidad de los gobernantes de garantizar la continuidad de su flujo. En este pacto se incluía la gestión del proceso económico y la articulación de sus principales actores y beneficiarios; y aun la redistribución, aunque fuera desigual, de su crecimiento, que se mantuvo prácticamente ininterrumpido hasta el inicio de los años ochenta. Esta despolitización del compromiso desarrollista, tan típica de las ideologías corporativas, se definió en lo que Azevedo Amaral dominó "Estado económico", emprendedor, productivo, al contrario de las tendencias patológicas y depredadoras del "Estado político".[57]

Otro gran éxito de la propuesta corporativa que provocó resultados duraderos a través de la práctica populista fue la hostilidad declarada al capitalismo y al lucro, vistos ambos como forma voraz de explotación

[55] Francisco Weffort, *O Populismo na Política Brasileira*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

[56] Eli Diniz, *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil 1930-1945*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

[57] Azevedo Amaral, *A Aventura Política do Brasil*, Río de Janeiro, José Olympio, 1935, y Aspásia Brasileiro Alcântara, "A Teoria Política de Azevedo Amaral", *Dados*, núm. 213, Río de Janeiro, IUPERJ, 1967.

del trabajo, hostil al interés público. La visión del Estado como instancia promotora de la prosperidad económica y armonizadora de los conflictos entre capital y trabajo contribuyó a rodear de ilegitimidad a cualesquiera iniciativas identificadas con grupos particulares o restringidos.

La red común de intereses compartidos giraba en torno al desarrollo visto como garantía de bienestar y como patrimonio colectivo. La inclusión de los trabajadores en este proceso era una herencia del caudillismo gaucho y de ninguna manera debía confundirse con la democracia de tipo liberal. El régimen democrático en los años treinta era visto como un artificialismo inspirado en instituciones importadas, en vías de extinción, y debía sustituirse con algo esencial para la población brasileña: la democracia social. Esta oposición entre "democracia social" y "democracia política" —entre la libertad y la igualdad— ha sido una referencia importante del Estado corporativo que se incorporó de manera estable a la cultura política. Su marcada presencia durante la democracia de 1946 se revela por la polarización entre los conservadores, que daban prioridad al formalismo democrático en detrimento de los compromisos sociales, y los populistas, que abogaban por las reformas sociales, aunque para esto fuera necesario interrumpir el falso orden democrático. Esta dicotomía perversa, denunciada como autocrítica por Alfonso Arinos, ex líder de la UDN, ya en plena dictadura militar, fue el hilo conductor de todo el periodo.

Otra importante herencia del Estado corporativo fue la práctica generalizada de la unificación de los segmentos más heterogéneos y diferenciados, a cambio de la distribución de recursos políticos: donaciones legales, incentivos y subsidios, concesiones, regulación de derechos y privilegios e información privilegiada, elementos capaces de asegurar de manera estable, para individuos o grupos, su propia reproducción social. La búsqueda de consenso y colaboración dentro de los consejos y comisiones consultivas,[58] y la arraigada ideología de la conciliación como categoría legitimadora en todos los niveles, se incorporaron a la lógica del sistema político, incluso en la democracia de 1946, donde la política de unión nacional y la búsqueda de un candidato único en las elecciones presidenciales (celebradas en 1930 y en 1937) se convirtieron en práctica poco favorable a la institucionalización política. La explicación que podemos encontrar para este fenómeno es la necesidad de generar funciones integradoras en un sistema político muy mar-

[58] Philippe Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971.

cado por las diferencias sociales, por la diversidad y fragmentación de los actores políticos.

El tema candente del periodo 1946-1964 fueron los candidatos supra-partidarios, la mayoría representantes de la más corporativa de las instituciones: las fuerzas armadas. Éste fue el caso del general Dutra, ex ministro del ejército de Getúlio Vargas, electo en 1945 en la contienda contra el brigadier Eduardo Gomes. Así, a través de su partido, el Social Demócrata, y de la Constitución de 1946 que su gobierno vio nacer, se garantizó la continuidad de la era de Vargas, a pesar de la deposición de Getúlio en 1945 y del alejamiento del líder.

Dutra acabó gobernando gracias a la incorporación en su Ministerio de eminentes figuras del principal partido de oposición, la Unión Democrática Nacional. En 1950, Vargas se eligió por encima de los partidos, derrotando a Eduardo Gomes con su legendaria figura de "padre de los pobres", tan bien recibida en los grandes centros, especialmente en São Paulo. Para garantizar su victoria pesaron mucho las lealtades regionales que había construido en sus 15 años de poder. Otro militar, Juárez Távora, perdió en favor de Juscelino Kubitschek en 1955. Este último fue el único civil elegido por un gran partido —el PSD, que era el suyo— y que gobernó de manera estable apoyado en la coalición partidaria PSD-PTB, que lo había consagrado en las urnas. Janio Quadros derrotó a un militar nacionalista, el general Lott, en las elecciones de 1960, después de haber pertenecido a diversos partidos sin permanecer en ninguno. La tendencia natural fue, por lo tanto, identificar al presidente con la imagen carismática del salvador que actúa como el gran árbitro desligado del *establishment* y de los partidos, siempre representando al pueblo y a la nación contra el particularismo de las facciones y de los grupos tradicionales.

Esta tendencia a la autonomía soberana del Poder Ejecutivo se originó en la tradición imperial y el Poder Moderador ejercido por Pedro II por encima del clientelismo de los partidos conservador y liberal. La tradición se mantuvo con la figura del presidente durante la Vieja República, para culminar con el autoritarismo y el populismo de Vargas y con la imposición de los presidentes-generales con uniforme. Los intelectuales orgánicos que primero formularon el proyecto nacional-desarrollista, le imprimieron a esta tendencia histórica un carácter sagrado: militares como Gois Monteiro, juristas como Francisco Campos, políticos como Agamenón Magallanes, periodistas y ensayistas con Azevedo Amaral y Oliveira Viana. Para todos ellos el problema era prácticamente el mis-

mo. Nada era más urgente que racionalizar y fortalecer el aparato de Estado, "proyección simbólica de la unidad de la nación".[59]

Para que esto ocurriera era necesario extirpar las viejas oligarquías y atraer a las masas irracionales y desorganizadas. Era necesario preparar, en suma, para el ejercicio de las funciones públicas, y para la gran misión de incorporar el país al dinamismo del mundo civilizado. Casi por unanimidad se constató una vez más, tal como ya lo había hecho el vizconde de Uruguay en el siglo pasado, la debilidad y la fragmentación de la sociedad civil organizada, incapaz de decidir por sí misma y de solucionar los problemas que el país enfrentaba. En este ya conocido enfrentamiento entre la democracia liberal y el Estado autoritario, se creó una casi unanimidad entre los pensadores políticos a favor del segundo, basada en la representación corporativa y en la capacidad de mediar los conflictos de clase estimulados tanto por el capitalismo como por el comunismo.[60]

La incorporación del trabajador en el proceso político fue la gran innovación complementaria a la expansión de las industrias. A cambio de una legislación laboral y de justicia del trabajo que hasta la Constitución de 1988 permaneció intacta, los sindicatos pierden su autonomía, quedando bajo la tutela del Estado.[61] De la misma manera, los empresarios paulistas renuncian a la influencia política que se ampliaba dentro del Partido Republicano Paulista antes de 1930, y son también cooptados a cambio de un proteccionismo consistente en créditos y participación en las decisiones económicas del gobierno. Este modelo, que se confunde con el poder hegemónico de la FIESP (Federación de las Industrias del Estado de São Paulo), permanece también intacto, habiendo sido responsable del éxito del modelo de sustitución de importaciones, así como de las poderosas resistencias creadas contra la apertura de la economía y su liberalización.[62]

En ambos casos, la naturaleza de la alianza se volvía relativamente có-

[59] Francisco Campos, *O Estado Nacional, sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, Río de Janeiro, José Olympio, 1941, p. 12.

[60] Jarbas Medeiros, *Ideologia Autoritária no Brasil, 1930-1945*, prefacio de Raymundo Faoro, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1978.

[61] Luiz Werneck Vianna, *Liberalismo e Sindicato no Brasil*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976, y Angela de Castro Gomes, *Burguesia e Trabalho, Política e Legislação Social no Brasil, 1931-1937*, Río de Janeiro, Campus, 1979.

[62] Eli Diniz y Renato Boschi, "O Corporativismo e a Construção do Espaço Público", en Renato Boschi (comp.), *Corporativismo e Desigualdade*, Río de Janeiro, Rio Fundo & IUPERJ, 1991. Véase también Eli Diniz y Renato Boschi, "Empresários e Constituinte: Continuidade e Rupturas no Modelo de Desenvolvimento Capitalista no Brasil", en Aspásia Camargo y Eli Diniz (comps.), *Continuidade e Mudança, no Brasil da Nova República*, Río de Janeiro, Rio Fundo, 1991.

moda para las partes, en la medida en que establecía una negociación directa, sin intermediación de los partidos y de los políticos, con la fuente aportadora de recursos. Para los dirigentes, los nuevos actores podían neutralizar sólidos y arraigados intereses, especialmente cuando su contingente numérico y su posición estructural eran todavía reducidos y débiles. Ésta es una lección de Maquiavelo aprendida con el populismo de los reyes, que fue aplicada *à la lettre* por Getúlio Vargas para conducir el proceso de transición.

De hecho, desarrollando nuevos espacios políticos en torno al polo urbano fue posible cambiar las reglas del juego, siempre preservando las bases agrarias y conservadoras del poder. Por eso, a pesar del radicalismo y del reformismo de los tenientes, favorables a una reforma agraria que liberalizara el mercado de tierras y favoreciera el fortalecimiento del pequeño productor, el tenientismo, tan vigoroso en sus inicios en los años treinta, fracasó como movimiento social en la medida en que fue incapaz de quebrar la rigidez del monopolio de la tierra.[63] La inclusión de los trabajadores rurales en la consolidación de las leyes del trabajo de 1943 y su exclusión de la reglamentación de la ley en el año siguiente se prolongan hasta los años sesenta, revelando la impermeabilidad de la estructura oficial a la integración de segmentos que apoyarían el pacto entre el Estado y las élites agrarias tradicionales.

De hecho, la extensión de la ciudadanía por la modernización de las relaciones de trabajo en el campo fue congelada gracias a la secular complicidad entre el Congreso y el poder rural. Glaucio Soares nos muestra que "la representación elegida por el voto rural y las pequeñas ciudades actuó en bloque en el sentido de impedir cualquier modificación sustancial en la estructura agraria del país". Además de eso, entre 1946 y 1962, más de 200 proyectos de reforma agraria no fueron sancionados por el presidente debido a la oposición de los representantes rurales.[64]

La politización excesiva de este conflicto agrario a partir de 1962 no es más que la prueba de que esta simbiosis histórica constituyó una pieza maestra de la construcción del Estado nacional brasileño.

La imposibilidad de negociar la reforma agraria en el Congreso durante la vigencia de la democracia de 1946 puede ser atribuida también a las diversidades regionales que dificultaron la determinación de criterios comunes de negociación para la expropiación de las tierras impro-

[63] Virginio Santa Rosa, *O Sentido do Tenentismo*, Río de Janeiro, 1933; "O que foi o Tenentismo?" *Cadernos do Povo Brasileiro*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1963.

[64] Glaucio A. D. Soares, *Sociedade e Política no Brasil*, São Paulo, DIFEL, 1973.

ductivas. La vieja complicidad del Estado con los sectores rurales y urbanos, cuya riqueza se basaba en la amplia reserva de tierras, fue otro obstáculo importante que impidió la integración del campo a la ciudad.

La ambigüedad ciudad-campo fue, de hecho, el trazo característico del populismo que marcó la era getuliana. La capacidad de manipular estos dos extremos garantizó a Vargas el liderazgo que se extendió, en el periodo democrático, a través de dos partidos diferentes, uno de origen más rural y oligárquico (Partido Social Demócrata) y otro apoyado en los sindicatos y en los grandes centros urbanos (Partido del Trabajo Brasileño). Una de las vertientes más importantes de la crisis de 1964 fue el intento de Goulart —iniciado por Janio Quadros— de extender, a partir de 1962, la legislación laboral al campo, y de promover la reforma constitucional para garantizar la expropiación de tierras con títulos de la deuda pública sin indicación monetaria.

Tales medidas propiciaron que los beneficiarios de las mismas se convirtieran en electores seguros del Partido del Trabajo Brasileño —como ya lo había conseguido Vargas con los sindicalizados urbanos—; además, alimentaron las sospechas de los opositores que desconfiaban de las intenciones centralizadoras del presidente al anunciar la promoción de la reforma constitucional. La radicalización política de su cuñado, Brizola, en dirección idéntica, y sus constantes ataques al Congreso, que permanecía insensible a la reforma, asustaron a la clase política y acabaron por arrastrar a la conservadora Unión Democrática Nacional y a la mayoría del Partido Social Demócrata en la Cámara de Diputados hacia la conspiración militar.

La Unión Democrática Nacional, al mismo tiempo rural y urbana, se componía de los adversarios de Getúlio Vargas que se fueron acumulando en los diferentes enfrentamientos de 1930, 1932, 1937, 1945, 1954 y 1961. Después de los fracasos de 1945 y de 1954, el último intento de desmontar la máquina de Vargas ocurrió con la frustrada elección de Janio Quadros en 1961. El partido acabó tramposamente victorioso en 1964, al promover la tan soñada alianza con los militares en el seno de una segunda "revolución de las élites" de contenido declaradamente liberal. Su objetivo anunciado era garantizar la economía de mercado debilitada por la inflación acelerada y por el reformismo socializante, y consolidar la democracia, amenazada por el desorden, el comunismo y la corrupción.

Tal como ya había ocurrido en 1930, este liberalismo inicial sería drásticamente barrido en el curso del proceso revolucionario, ahora bajo la

hegemonía militar, al contrario de lo que había ocurrido en 1930. Una vez en el poder, los liderazgos militares imprimen al movimiento el cambio de rumbo que les permite de nuevo someter a la federación y disciplinar al Congreso y a la clase política, promoviendo una amplia reforma económica y administrativa, y aprobando el estatuto de la tierra en los términos moderados que el Congreso no había podido aprobar. La propuesta pareció a los conservadores demasiado audaz, mientras que el Partido del Trabajo Brasileño la consideraba prácticamente inocua. Para el sindicalismo rural que se afirmó después de 1964 la ley aprobada por los militares en aquel mismo año era más que satisfactoria. Tan satisfactoria que no sobrevivió a las presiones del movimiento ruralista, que derrumbó el estatuto de la tierra en la Constitución de 1988. Con los militares se crea también FUNRURAL, que extiende la jubilación al campesino.

El desafío democrático

Democracia y responsabilidad política

El crecimiento electoral que se acelera a partir de 1945[65] marca no sólo la entrada de las masas en el proceso político —impulsadas por el intenso proceso de urbanización—, sino también cambios importantes en la composición regional. Si antes el poder de los estados se concentraba en torno a São Paulo, Minas y Rio Grande, en la posguerra la dispersión electoral se acentúa y los votos de otros estados ganan peso creciente en una balanza de poder cada vez más dependiente de apoyos diversos. Con eso se exigió de los candidatos presidenciales cada vez más una dimensión nacional, siendo necesario aunque insuficiente el apoyo de su estado de origen.[66] Se crearon también en 1945, los partidos nacionales, sin que se hubieran liberado de las influencias y de las lealtades estatales. El Partido Social Demócrata, por ejemplo, tenía su más sólida base en Minas Gerais. El Partido del Trabajo creció mucho en Rio Grande do Sul, por influencia de su creador, pero ambos fueron menos exitosos en São Paulo, donde el fracaso de los dos partidos de Vargas abrió camino a las experiencias populistas paralelas, como las de Ademar de Barros y de Janio Quadros.

[65] El número de electores, que era de 7 500 000 en 1945, sube ininterrumpidamente, llegando a 82 500 000 en 1990; aumentó por lo tanto, 10.94 veces.

[66] Soares, *Sociedade e Política...*, *op. cit.*

Preocupados por las bases tradicionales, y por una cultura política regional más restrictiva, el PSD y el PTB no se adaptaron ni en São Paulo ni en el pequeño y próspero estado de Paraná, dejándolos a merced del joven Partido Demócrata Cristiano (PDC), de todos el que más creció en el periodo crítico que va de 1958 a 1962.[67] En relación con esto, Minas y Rio Grande veían cómo se reducían sus electorados proporcionalmente, comprometiendo indirectamente el futuro de la alianza PSD-PTB. De un modo general, se observa que el electorado del sudeste sufrió una caída acentuada, mientras el del norte y el centro-oeste subió. Estos datos muestran una diversificación regional importante que aumentó la capacidad de fraude de los estados dentro del Congreso nacional. Esta nueva composición fue también responsable de la fragmentación y dispersión que dificultaron la toma de decisiones estratégicas relativas al desarrollo, a la inflación y a otras medidas de reforma que exigían dirección, rapidez, unidad y decisión.

El éxito de tan complejas combinaciones sólo fue posible en los ciclos de prosperidad, cuando la relativa abundancia de recursos permitió operar con dos sistemas paralelos, el clientelismo de la máquina oficial para neutralizar el Congreso y la "administración paralela", que trazaba las acciones estratégicas. Esto ocurrió con esa "isla de democracia" que fue el gobierno de Juscelino Kubitschek. La prosperidad de Brasil durante el gobierno Médici también pareció oportuna a Samuel Huntington, que recomendó al jefe de la casa civil, Leitão de Abreu, aprovechar la coyuntura favorable para iniciar la descomprensión del régimen.[68]

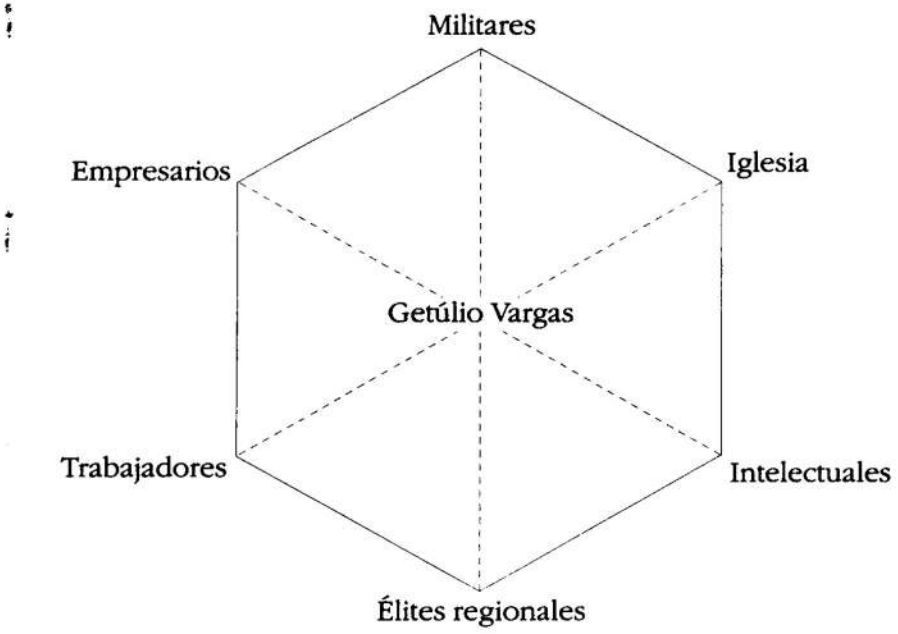
Dice un postulado general de la teoría de las élites que el proceso político, ya sea autoritario o democrático, está siempre dirigido por un pequeño número que organiza la agenda de las principales decisiones dándoles estabilidad y consistencia. Una red de personas influyentes orientan objetivos comunes y ordenan el conjunto del proceso de decisiones garantizando la uniformidad necesaria para alcanzar estos objetivos. La historia brasileña nos ofrece dos buenos ejemplos de la veracidad de este postulado. La centralidad en la dirección obtenida por élites ideológicamente homogéneas y burocráticamente organizadas garantizó la unidad territorial del país y el desarrollo económico en dos momentos críticos de formación de la nacionalidad: en el siglo XIX con la élite im-

[67] *Idem.*

[68] Walder de Goes y Aspásia Camargo, *O Drama da Sucessão e a Crise do Regime*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1984.

perial,[69] y en el siglo XX, cuando la élite getuliana obtuvo unidad ideológica y política para implantar por la vía autoritaria el pacto corporativo que posibilitó el ciclo de nacionalismo desarrollista. El pacto puede ser representado a través del polígono getuliano, constituido por vértices compuestos, en el eje simbólico, por los intelectuales y la Iglesia; y en el eje social de la producción, por los empresarios y los trabajadores. En los puntos extremos del eje territorial encontramos a los militares en la parte más alta, representando la unidad y la seguridad nacionales, y las élites regionales en la base, mediando las decisiones entre los municipios y el poder central.

El pacto de Vargas (1937-1988)



En 1945, en el gobierno de transición de José Linhares, la oposición trató en vano de demoler la máquina sindical, política y electoral que

[69] José Murilo de Carvalho, *A Construçâo da ordem. A Elite Política Imperial*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1980.

sustentaba estos entendimientos.[70] Los acuerdos y las máquinas estatales creadas por los antiguos "interventores" permanecieron prácticamente intactos. Fracasaron también los intentos de Goulart de conseguir el mismo resultado en 1960. Permanentemente, el polígono getuliano fue estremecido por las presiones electorales de cuño oposicionista y por la dispersión partidaria, que buscaba siempre en su epicentro ya fuera una figura carismática o una autoridad suprema, identificada en todo el periodo con las fuerzas armadas. Lo que dio continuidad al modelo de Vargas fue la decisiva participación de los intelectuales, que en los años cincuenta se encargaron de redefinir el contenido del nacionalismo desarrollista, adaptándolo al funcionamiento del régimen democrático y a la nueva realidad internacional. Para los intelectuales del Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB),[71] se trataba de consolidar la democracia incorporando a las masas excluidas y excluyendo a las oligarquías rurales que impregnaban al Estado con sus prácticas notariales, bloqueaban el Congreso e impedían las reformas sociales. Por otro lado, dentro de las fuerzas armadas se produjeron divisiones significativas. La Escuela Superior de Guerra también se encargó de adaptar el nacionalismo desarrollista a las necesidades de la seguridad nacional, en contraposición con la democracia de masas, movilizadora y anárquica. Su papel fue formar una élite civil aliada de los militares que preparó el terreno para la Revolución de 1964. Quedó así garantizada la ejecución corporativa del proyecto. El intelectual que le dio forma jurídica a través del Acto Institucional 1 fue, significativamente, Francisco Campos, el mismo que redactó la Constitución de 1937, inspirada en las experiencias portuguesa e italiana, y que había escrito un importante ensayo en defensa del Estado nacional y del modelo corporativo.[72]

La Iglesia se mantuvo en su línea conservadora y los empresarios daban marcha atrás, toda vez que la polarización y la movilización amenazaban el orden fijado por los arreglos anteriores. Estrictamente, el pacto permanecía igual. El dinamismo partidario-electoral trataba de reformular algunas piezas centrales de su engranaje pero sin gran éxito, dada la inconsistencia del sistema partidario y su marcado regionalismo, que todavía perdura. Aunque el PTB se expandía y radicalizaba, no por eso de-

[70] Dulce Pandolfi, *A Transição para Ordem Democratica, 1945-1946*, Río de Janeiro CPDOC-ANPOCS, 1987.

[71] Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Río de Janeiro, Mec/ISEB, 1958.

[72] Francisco Campos, *O Estado Nacional...*, *op. cit.*

jaba de ser minoritario, así como campo de disputas internas agravadas por la duplicidad de funciones de su presidente, Goulart, que era también presidente de la República.[73] La revolución militar consiguió restablecer la integridad del viejo pacto corporativo, nacional y desarrollista, aunque haciéndole falta, por eso, el apoyo de masas ofrecido a Vargas y el aura ideológica representada por los intelectuales de los años treinta.

El enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso

El régimen militar puso fin a la extrema parálisis del proceso de decisiones en el Congreso, apuntada por Wanderley dos Santos como decisiva para explicar la crisis de 1964.[74] Esta parálisis resultó de un doble proceso: fragmentación y polarización. Razones idénticas fueron alegadas por Vargas en los años treinta frente a las oligarquías que, en el Congreso, parecían indiferentes a la legislación social, y por Campos Salles en favor de los gobernadores contra el Congreso dividido por disputas regionales. La conclusión a la que se puede llegar es que, como no había poder uniformizador de una élite estratégica en los periodos de democracia formal, una de las posibilidades era que la fragmentación y la desarticulación predominaran, como ocurrió en el gobierno de Sarney. En suma, la multiplicidad de polos regionales de poder debilita la dirección política. La influencia de estas fuerzas centrípetas —o de diástole democrática— es de tal orden que nada parece impedir el enfrentamiento fatal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la lucha paralizante entre conservación y cambio. En este caso, la justificación es siempre la misma: en Brasil es muy difícil tomar decisiones de acuerdo con el Congreso. Estamos, por lo tanto, frente a opciones drásticas entre el reformismo agresivo —que apoya a las instituciones para producir resultados— o la parálisis en busca de un consenso imposible. En el primer caso tuvimos los gobiernos de Vargas, Janio Quadros, João Goulart y Fernando Collor. En el segundo, el gobierno de Sarney, debilitado por su propia ilegitimidad (como vicepresidente en el ejercicio de la presidencia) en un periodo de transición y de reglas inestables que precedió y sucedió a la Constitución de 1988.

[73] Maria Celina Soares d'Araujo, *A Ilusão Trabalhista. O PTB de 1945 a 1965*, Río de Janeiro, IUPERJ, 1989.

[74] Wanderley Guilherme dos Santos, *Sessenta e Quatro. Anatomia da Crise*, São Paulo, Vértice, 1986.

La permanencia de los regímenes autoritarios genera disfunciones crecientes, provocadas por la burocratización y por la centralización, que cristalizan en la autosuficiencia del presidencialismo imperial. Toda vez que los mecanismos de control de la sociedad disminuyen junto con la devaluación del Congreso (o pura y simplemente su cierre), también la corrupción, el fisiologismo y la irracionalidad aumentan. La apertura democrática, a su vez, trae la fragmentación política y las presiones excesivas sobre los escasos recursos, que alimentan el antagonismo inevitable entre oposición y gobierno. En este círculo vicioso, autoritarismo y democracia se corrigen mutuamente, compensando cada uno las distorsiones del predecesor, pero generando otras, en sentido contrario, tan graves como las que pretendía combatir.

En el periodo de transición democrática (1985-1989) que sucedió a la apertura política (1974-1985) promovida por los gobiernos de Geisel y Figueiredo, el problema de la responsabilidad democrática se volvió crítico. Dispuestos a reducir la crisis apenas a su dimensión política —y a confundirla con la herencia del régimen militar— los nuevos dirigentes, desconociendo la amplitud de los reajustes que se hacían necesarios, fracasaron en sus tímidas medidas de combate a la crisis económica, limitándose a retirar con rapidez los "escombros autoritarios" y a restaurar las instituciones políticas.

El fortalecimiento de los partidos, del Congreso, de la libertad de prensa y de las elecciones de 1986, 1988 y 1989, fue promovido por la alianza entre el mayor partido de oposición (PMDB) y la disidencia del régimen militar (PFL), que sustentó al gobierno de Sarney. El gobierno fue corroído por la peligrosa asociación entre fracaso económico y apertura política que reavivó la vieja desconfianza contra los políticos. El resultado fue la anarquía partidaria que eligió a Fernando Collor por un partido insignificante, el PRN (Partido de Reconstrucción Nacional). Se repetía así "el fenómeno Janio Quadros", marcado por el bonapartismo que combina la fuerza avasalladora del voto popular con la debilidad del apoyo legislativo. Al contrario de lo que ocurrió en 1946, periodo en que Brasil se encontraba en plena expansión económica, la redemocratización reciente está exigiendo reajustes severos que el Congreso evita aprobar. Esta posición de cautela es muchas veces fruto de la inconsistencia de los proyectos presentados por el Ejecutivo y otras veces resulta del temor al desgaste de las bases, especialmente en periodos electores. En otros términos, la lógica del sistema tiende a producir oposición persistente entre modernización económica y representación social.

Esta tensión reproduce la división fatal, ya delineada entre los dos candidatos en las elecciones presidenciales de 1989, en la que Fernando Collor defendía el liberalismo y hacía referencia a un mandato populista en nombre de los "descamisados", y Lula, el sindicalista, pedía redistribución de ingresos, representación de la clase trabajadora y reformas sociales.

La crisis económica y los bloqueos institucionales mostraron claramente que el Congreso y los partidos estaban más interesados en la atención de las demandas regionales y corporativas inherentes al presidencialismo y a un sistema de partidos fragmentado y disperso. En estas condiciones, el diputado se convierte en "tramitador" de los intereses de su municipio y el Congreso en una "cámara de los estados" o una "cámara de las corporaciones". Esta tendencia se fortaleció en los periodos de autoritarismo, cuando la hipertrofia del Ejecutivo consolidó en los diputados la tendencia a trasladar en las antecámaras de los ministerios y del Poder Ejecutivo sus funciones, mientras que las del Congreso se reducían por el "voto de liderazgo" y por las manipulaciones del poder presidencial.[75] Esto no invalida la importancia del control legislativo para neutralizar las frecuentes arbitrariedades del Ejecutivo, garantizando nuevos y viejos derechos e imponiendo límites al presidencialismo imperial.

De una forma u otra, persiste la desarticulación estructural entre las decisiones económicas y políticas, muy semejante a la que se dio en la Unión Soviética, donde una *glasnost* sin *perestroika* agravó las tensiones provocadas por la distensión política con escasez de recursos. Tales tensiones alimentaron resentimientos regionales y étnicos, impidiendo el nuevo proyecto de federación. En China, por el contrario, la preocupación por la gestión económica, y la promoción exitosa del desarrollo según la lógica de "un país, dos sistemas", han permitido hasta ahora la unidad en la dirección política y el control de las tensiones entre la próspera región costera y las áreas empobrecidas del norte y noreste.

En Brasil, la transición hacia la democracia presentó características explosivas, pues el país tuvo que enfrentar una superposición de crisis, agravada por la rápida desagregación del Estado en lo que se llamó "la década perdida". Cómo ocurrió en la Unión Soviética, la desagregación estimula la pérdida de identidad nacional, tan largamente construida, alimentada por la ilegitimidad creciente de los poderes constituidos. El

[75] Nelson Jobim, *O Nôvo Pacto Federativo*, Río de Janeiro, 1991.

empobrecimiento corroe las conquistas sociales de las últimas décadas resultantes del desarrollo económico, alimentando las reacciones de defensa contra los reajustes severos. Se exacerban las críticas contra el clientelismo y la corrupción —viejas prácticas del Estado patrimonial y corporativo que impregnan a las élites regionales y empresariales. Tortuguismo y corporativismo están, por lo tanto, demostrando el fin de un ciclo, junto con la crisis del Estado nacional centralizado y del modelo de sustitución de importaciones.

El colapso del modelo desarrollista, sustentado por los militares hasta el fin, concede extrema gravedad a la crisis brasileña. El atraso de sus reajustes —impostergables a partir del inicio de los años ochenta— va en dirección contraria a lo que sucedió en Chile, donde los militares produjeron ellos mismos la liberalización de la economía y la redefinición del nuevo modelo de integración competitiva. En Brasil ocurrió al contrario: la capacidad industrial se diversificó y se consolidó sólo recientemente. Se expandió la máquina estatal, la intervención en la economía y la capacidad de endeudamiento, dificultando los reajustes al nuevo orden internacional. El resultado fue una mayor rígidez de las estructuras corporativas, ya deterioradas, dificultando todavía más la búsqueda de nuevas convergencias a través de un pacto industrial.

La excesiva reglamentación que proliferó a lo largo de varias décadas, y que diferentes gobiernos intentaron suprimir en vano, ha impedido una evaluación objetiva de los focos de la crisis debido al estado caótico de las cuentas públicas y de la realidad presupuestal, y a la proliferación de subsidios, exenciones e incentivos fiscales. La gran cantidad de impuestos no impidió que la recaudación descendiera, provocando la crisis en torno al déficit fiscal. Una red oscura de deudas y de transferencias contables dificulta la división de responsabilidades en el proceso de reajustes del cual depende hoy la reorganización de la federación brasileña. Las deudas cruzadas en el sector público involucran principalmente a la seguridad social, los estados y municipios, las empresas estatales y el sector privado que, a su vez, tiene innumerables deudas con el gobierno, que también es su deudor.[76] La crisis tiene, por lo tanto, como particularidad el hecho de exigir reajustes estructurales profundos al mismo tiempo que se redefine un nuevo pacto federativo, todo lo cual acompaña una de las grandes reconquistas de la Constitución de 1988.

[76] Paulo Rabello de Castro y Paulo, *Brasil esse país tem jeito?*, Río de janeiro, Rio Fundo, 1990.

La federación y la Constitución de 1988

El presidente de la Asamblea nacional constituyente, el diputado Ulysses Guimarães, fue quien mejor definió el espíritu de la Constitución de 1988 cuando al concluir sus trabajos la bautizó como la "Constitución ciudadana". El trazo que la distingue de sus predecesoras es el empeño deliberado en hacer clara una filosofía de redemocratización que se inspira, de manera enfática, en la autonomía de la sociedad civil frente al Estado, en la construcción de una sociedad "justa y solidaria", en la reducción de las desigualdades sociales y regionales, y en la erradicación de la miseria. El énfasis en el pluralismo político y en los derechos de ciudadanía aparece como un hecho nuevo que modifica la prioridad básica de las constituciones anteriores sobre el desarrollo nacional.[77]

La importancia de los derechos y garantías fundamentales profundiza los principios anteriores, teniendo precedencia sobre el ya clásico capítulo inicial en torno a la "Organización nacional o federal". En ellos podremos encontrar innovaciones relativas al revolucionario derecho colectivo, junto con los derechos individuales, minuciosamente enlistadas para proteger al ciudadano contra el Estado y sus representantes, a través del mandato de seguridad colectivo, de *habeas data,* y de la acción popular de iniciativa individual para acabar con actos lesivos al patrimonio público y a la moral administrativa. El principal enemigo del orden público en los corporativos años treinta, y en la propia Constitución de 1934 que consagró los derechos económicos y sociales, se transformaba en el ciudadano potencialmente indefenso frente al Estado poderoso, arbitrario y corrupto.

La proliferación de derechos sociales muestra la práctica común de insertar en el texto constitucional lo que la sociedad organizada y la realidad social no consiguieron imponer por sí mismas. La reglamentación excesiva es el síntoma de la importancia que todavía tiene entre nosotros el principio corporativo de la reglamentación administrativa como instrumento generador de prácticas sociales: permiso de paternidad, garantías de trabajo al débil mental, inserción de las empleadas domésticas en la legislación laboral y el derecho universal a las guarderías y a las escuelas prescolares suenan como utopía jurídica en una sociedad que aún no ha sido capaz de garantizar la universalización completa de la enseñanza de primer año. El corporativismo sufre un revés impor-

[77] *Constitucão da República Federativa do Brasil,* Río de Janeiro, Rio Condor Edições Ltda., y Hélio Silva, *As Constituições do Brasil,* Río de Janeiro, Lidador, 1985.

tante al liberar a los sindicatos y a las asociaciones profesionales del control del poder público, y en el caso de los sindicatos, de la previa autorización del Estado para su creación y funcionamiento. De la misma manera, se vio eliminada la contribución sindical obligatoria, a través del Estado, que incluso garantizaba el poder financiero de los grandes sindicatos semioficiales. Permanece, en este caso, la exclusividad federal que impide la existencia de más de un sindicato en la misma base territorial.[78] En el plano jurídico-político, se concedió iniciativa popular para proponer leyes, además de un mandato de exigencia que garantiza a cualquier ciudadano el cumplimiento de sus derechos constitucionales, aun cuando éstos no se hallaran debidamente reglamentados por los poderes constituidos. La movilización intensa de la sociedad civil que acompañó a la elaboración del texto constitucional da la dimensión exacta de su significado como portavoz de la sociedad organizada en busca de fortalecimiento.

En lo que se refiere al problema agrario, la Constitución ciudadana derrumbó el estatuto de la tierra concedido por el régimen militar. Aunque rechazando atacar el problema social de las ciudades en sus orígenes rurales, la Constitución ha contribuido a reforzar la conocida irrealidad de las constituciones brasileñas, siempre preocupadas en modernizar el cuerpo de derecho como ocurrió en 1891 con la incorporación del federalismo americano; en 1934 con la introducción del "Orden Económico y Social" inspirado en Weimar, y en 1988 con la "Constitución ciudadana". La tendencia es utilizar el pacto constitucional como un rito de paso que anuncia la renovación radical de los ciclos históricos, en detrimento de reajustes más delimitados, como habría sido el caso si hubiera prevalecido la propuesta de enmendar y adaptar la Constitución de 1946. El corolario de esta liturgia es la legislación abusiva, que trata de compensar con el legalismo jurídico el vacío y la ausencia de reglas en la práctica social.

En esta dirección, resalta lo prolijo del texto constitucional que en la Constitución de 1988 tiene un total de 315 artículos —hecho singular en la historia del derecho constitucional—, lo que excede en mucho a las constituciones que la antecedieron. En líneas generales, podemos observar que el número de constituciones y su tamaño aumentan de 1891 a 1988, al mismo tiempo que se reducen los periodos de democracia

[78] Amaury de Souza, "Do Corporativismo ao Neo-Corporativismo: Dilemas da Reforma Sindical no Brasil", en João Paulo dos Reis Veloso (coord.), *Modernização Politica e Desenvolvimento*, Río de Janeiro, José Olympio, 1990.

formal. El número abundante de enmiendas y actos constitucionales, de decretos-ley y de actos institucionales que surgieron a partir de 1930, en suma, el proceso jurídico-constitucional, es el mejor indicador de inestabilidad crónica, revelando conflictos permanentes en la construcción del orden político. Faltó, por lo tanto, a la Constitución de 1988 aquella "majestuosa vaguedad" que produce el consenso en torno a principios generales y que garantizó el éxito de la Constitución de Estados Unidos. El casuismo, al contrario, tiende a generar fragmentación, por la inserción de demandas diversificadas de las categorías profesionales instaladas en el Congreso nacional. Es significativo el contenido de las disposiciones transitorias que garantizan los privilegios de las más diferentes categorías de funcionarios públicos, tales como salarios, gratificaciones y jubilaciones diferenciadas. Tales privilegios imponen evidentes límites a los derechos individuales y de ciudadanía, oponiendo el interés público, a los intereses corporativos.

La complejidad y el tamaño del texto indujeron a la Asamblea Constituyente a prever una revisión constitucional para 1993, que se espera sea un momento importante para definir con más precisión los contornos del nuevo orden y su grado de ruptura con el modelo corporativo y desarrollista anterior. Concluyendo, podemos decir que la mayor parte de sus incongruencias se debe al desajuste entre el pacto social y el pacto constitucional. De manera diferente a lo que ocurrió en España, donde el entendimiento jurídico legalizó un pacto social previo entre las fuerzas políticas, en el caso brasileño la Asamblea constituyente cristalizó un proceso todavía en pleno curso, marcado por la oposición radical entre el liberalismo de una economía internacionalizada y abierta, y el intervencionismo de una economía donde el Estado desempeña un papel decisivo, movido por la expansión de su mercado interno. Y es esta cuestión crucial la que todavía no está decidida. Todo indica que la dinámica del mercado interno deberá evolucionar en torno a polos regionales de crecimiento, posiblemente integrados a polos de exportación, teniendo en cuenta la diversidad de las macrorregiones y las potencialidades de cada una. En esta dirección se inserta la búsqueda de un nuevo pacto federativo[79] que exige una distribución más precisa de competencias entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

[79] "O Novo Pacto Federativo", Río de Janeiro, *Forum Permanente da Fundação Getúlio Vargas*, 4 de noviembre de 1991.

Las competencias y las ambigüedades de la federación

Todas las constituciones brasileñas, de 1891 a la fecha, atribuyen carácter sagrado al compromiso federativo, y con tal empeño que, irónicamente, la Constitución de 1937 se titula "Constitución de los Estados Unidos de Brasil". Las dos últimas constituciones también se nombran "federativas" —tanto la del periodo militar como la más reciente—, aunque sin el título de "Estados Unidos" que prevaleció hasta 1946. Esto nos indica que, a pesar de la revigorización de la federación, el centralismo dejó sus marcas en la formación de la nacionalidad, como nos anunció Oliveira Viana en la década de los veinte. Cabe, por lo tanto, indagar, como el gran ensayista nos sugiere, si éste no es el momento adecuado para la implantación del federalismo real que él ya había anunciado como etapa superior en la formación de los Estados nacionales.

La Constitución de 1988 atribuyó al gobierno federal un gran número de funciones que van desde la competencia para acuñar moneda hasta la inspección del trabajo, al servicio postal, la lotería y la recolección de metales y piedras preciosas. Treinta funciones corrientes envuelven simultáneamente los tres niveles del poder: federal, estatal y municipal. Esta enorme superposición que de manera vaga atribuye a la unión la definición de "normas generales", no impide que se delegue a los estados la competencia legislativa plena; en caso de que no exista ley federal se prevé la enorme área de actuación fijada para el poder público en la nueva Constitución.

Las ambigüedades constitucionales se extendieron también al sistema de gobierno, al orden jurídico y a la legislación fiscal. Las competencias indefinidas agravan los desequilibrios fiscales, aumentando las zonas de incertidumbre que impiden la distribución de responsabilidades. El estado caótico de estos principios y reglas alimenta la guerra tributaria del Ejecutivo contra los gobernadores, los prefectos y el Congreso, todos empeñados en controlar mayor recaudación y menor número de gastos obligatorios posibles. En esta guerra, en la cual la unión parece más empeñada en ampliar sus recursos que en transferir competencias, se revela una crisis de funciones y de identidad que puede ser entendida como un proceso de transición donde todo sucede como lo prevé el dicho: "Todos pelean y ninguno tiene razón".

Son dos los campos básicos y problemáticos de la federación brasileña: el primero, jurídico-económico, respecto de la distribución de competencias y la legislación fiscal; el segundo, jurídico-político, se refiere

al sistema de gobierno y a la legislación electoral. En ambos casos, el problema se agrava en función del tamaño del país y de las disparidades económicas, sociales y políticas entre las unidades de la federación, estimulando un conflicto norte-sur que parecía definitivamente cerrado. El creciente descontento en el norte y el sur, así como las manifestaciones localizadas a favor del separatismo en el sur, revelan la delicadeza de este momento decisivo de afirmación de identidades territoriales en medio de la crisis económica y política.

Distribución de competencias y desorden fiscal

Se afirma en el periodo reciente la tendencia favorable a la descentralización política. Algunos congresistas llegan a abogar por la radicalización del principio federativo que garantizaría mayor autonomía estatal en las diferentes áreas del derecho de la familia, laboral y fiscal. Los servicios esenciales (educación, salud, asistencia social, obras públicas y seguridad) serían prioritariamente municipales, secundariamente estatales y, en último caso, federales. La mayor proximidad de éstos con el usuario garantizaría mejores servicios y más bajos costos.[80] Sólo así sería posible evitar que el Congreso continuara desempeñando las funciones de captador de recursos para los más de 4 000 municipios brasileños. Estas funciones se acentúan más todavía a partir de 1964, e impiden realizar el trabajo aglutinador que le compete en el área federal.[81]

En cuanto al gobierno federal, padece falta de recursos y exceso de funciones. El Poder Ejecutivo continúa empeñado en prestar servicios a los municipios para mantener su influencia política, ya sea a través de transferencias negociadas a cambio de apoyo electoral, como lo que se implantó en el régimen militar, o a través de asignaciones directas, como el almuerzo escolar, por ejemplo. La superposición de funciones permite, incluso, la existencia de diferentes órganos legislativos específicos aplicables a la misma jurisdicción territorial y para el mismo fin. Transferencias de recursos de una instancia a otra generan desperdicio y encarecen las políticas públicas.[82]

[80] Francisco Dornelles, "A Reforma do Estado", en *O Novo Pacto Federativo, Forum Permanente da Fundação Getúlio Vargas,* noviembre de 1991.

[81] Nelson Jobim, *O Novo Pacto..., op.cit.*

[82] Francisco Dornelles, "A Reforma...", *op. cit.* Véase también en los anales de *Forum Permanente da* FGV la intervención del diputado Antonio Britto en *O Novo Pacto Federativo..., op. cit.*

La intervención generalizada del Estado en la economía construida a lo largo de las últimas décadas muestra evidentes señales de colapso. Es notoria la incapacidad de conciliar sus funciones públicas de supervisión y control con las de agente directo, responsable de la enorme máquina administrativa extendida por todo el territorio nacional. Agobiado por deudas internas y externas, que retroalimentan la inflación y que impiden dar buenos servicios, el Estado deja vacía la legitimidad de sus gobernantes y se convierte en núcleo central de la crisis. En este contexto, crece la presión centrífuga en el sentido de redefinir responsabilidades entre sector público y privado, de un lado, y las diferentes instancias del sector público, del otro.[83]

Son visibles las dificultades del gobierno federal para realizar la reducción de funciones que el proyecto modernizador pregona: planeación y control es lo que ha faltado a una unión cada vez más debilitada por el estancamiento económico y la inflación, por una reforma administrativa mal organizada en el inicio del gobierno de Collor y por la crisis fiscal. Permanece todavía como incógnita cuál será la dimensión real de este "poder coordinador" federal en un país en el cual la articulación central es un punto particularmente sensible que se fortaleció gracias a la distribución de cargos y recursos. El gobierno federal demuestra que su participación en la composición del ingreso total nunca fue tan baja si la comparamos con los demás países del mundo, incluso con las "federaciones centrífugas" como Estados Unidos y Canadá, por no mencionar a las "federaciones centrípetas" latinoamericanas, como Argentina y México.[84] Le tocó al gobierno la iniciativa de una reforma fiscal de emergencia que demuestra el colapso, confirmado por el Tribunal de Cuentas, de la administración central.

El hecho es que la Constitución de 1988 promovió la descentralización beneficiando especialmente a los municipios y transfiriendo el impacto mayor de la crisis hacia el poder federal, que vio ampliadas sus responsabilidades sociales en dicha Constitución.[85] De manera notable, el exceso de impuestos estimula la evasión fiscal que contribuye a generar el desorden alimentado principalmente por deudas y descon-

[83] Francisco Dornelles, *op. cit.*

[84] Everardo Maciel, *O Novo Pacto...*, *op. cit.*, y Anwar Shah, "The New Fiscal Federalism in Brazil", *World Bank Discussion Paper*, núm. 124, 1991.

[85] Véase José Serra y José Roberto R. Afonso, "Finanças Públicas Municipais, Trajetória & Mitos", Río de Janeiro, IBRE, Fundação Getúlio Vargas, 31 de octubre de 1991, y de los mismos autores, "As Finanças da Crise", *Conjuntura Econômica*, IBRE, Fundação Getúlio Vargas, 30 de noviembre de 1991.

trol relacionados con la proliferación y autonomía de empresas y fundaciones públicas.[86] La irracionalidad fue generada cuando se pasó de un modelo rígido de recaudación, control y distribución de recursos, que caracterizó la Constitución de 1946, a otro de estructura financiera y administrativa más flexible, con excesiva elasticidad de endeudamiento. Este modelo, que se implantó durante el régimen militar, funcionó con presupuestos paralelos y con gran autonomía del sistema financiero, generando creciente descontrol. Estos problemas no fueron corregidos a pesar de los avances realizados a partir de 1985 y consolidados por la Constitución de 1988. Este ordenamiento impuso la autonomía financiera de los estados y municipios y la unificación del presupuesto. Pero se crearon otros problemas, como por ejemplo el estímulo a la creación de nuevos municipios, deseosos de ampliar sus recursos a través del acceso al Fondo de Participación. Esta tendencia expansionista ha generado aumento de los gastos administrativos y de personal, a pesar de la carencia general de recursos públicos. Lo que se observa, en suma, es la disputa de las fuerzas políticas estatal, federal y municipal por el mayor control de los recursos, sin que se defina todavía quién pierde o quién gana: el municipalismo con un poder federal fuerte o el federalismo (centrífugo o centrípeto, el primero más a favor de los estados, el segundo a favor de la unión).

La crisis del sistema de representación

La federación brasileña presenta una distorsión de orígenes muy antiguos: la super-representación política, pues además de estar presente en el Senado, que se compone de igual número de representantes para cada estado, invade también a la Cámara, que no cumple con su función clásica de representar proporcionalmente al electorado nacional. Esta composición favorece principalmente a los estados del norte, sobre todo a los ex territorios de creación más reciente. En segundo lugar aparece el noreste, cuya fuerza consiste, desde la creación de la SUDENE, en comportarse en el Congreso como un bloque integrado para proteger intereses comunes. En conjunto, el sudeste y el sur son los grandes perjudicados, presentando una situación que privilegia a estados dominados por élites tradicionales, conservadoras y clientelistas en detrimento de los

[86] Golbery do Couto e Silva, "Sístoles...", *op. cit.*

grandes estados de perfil socialmente más moderno, donde prevalece el voto urbano de las grandes megalópolis en el contexto de una sociedad de masas. Es éste, en esencia, uno de los fundamentos del conflicto norte-sur. En Brasil, el número de escaños de cada estado "siempre fue objeto de ardorosos debates y controversias", siendo reglamentado constitucionalmente. La tendencia es valorar a los pequeños y debilitar a los grandes, fijando un máximo de 70 representantes por estado. Actualmente la distribución de escaños entre los estados es la más distorsionada del periodo republicano. Esta tendencia se agravó por casuismos como los que garantizaron al estado de Goiás, en el centro-oeste, el mismo número de representantes, aun después del desdoblamiento de su antiguo territorio de Tocantins.[87]

La razón de tales disparidades es el empeño en mantener el patrón de distanciamiento entre poder económico y representación política, ya en funcionamiento en la Vieja República y que opuso, en el primer escalón del poder, la expansión agrícola e industrial de São Paulo al control político de Minas Gerais.[88] En líneas generales, el patrón se mantuvo en la era de Vargas, apoyándose en el noreste en una primera etapa y al poco tiempo diversificando y extendiendo las alianzas hacia el norte y el centro-oeste. La estrategia global del poder central consistió en seguir al pie de la letra el lema inspirador de Getúlio Vargas: *Divide et impera*. Los instrumentos de manipulación del poder federal en el Congreso se ejercieron a través de pequeños fraudes con estados de población e ingresos más reducidos, que prácticamente viven de recursos federales. El estado más perjudicado es São Paulo, con un déficit sorprendente de 54 asientos, lo que provoca el contraste que permite elegir un diputado en Acre con 14 500 votos y en São Paulo con 308 000, esto es, en una proporción 21 veces mayor. Río de Janeiro y Minas Gerais tienen menos de cinco asientos de lo que deberían, y Rio Grande do Sul, cuatro menos. Paraná y Santa Catarina, con uno menos, configura el déficit desfavorable contra el centro-sur.

Los principales beneficiados son los nuevos estados de Roraima, Amapá, Rondonia, Tocantins y Acre, en la región norte, con un exceso de 32 asientos, además de otros siete que benefician a dos grandes estados en términos territoriales, Amazonas y Pará. La rica área del norte brasileño

[87] Jairo Cesar Marconi Nicolau, "Sistema Eleitoral Brasileiro: a questao da proporcionalidade da representação política e seus determinantes", en Olavo Brasil de Lima, Jr. (coord.), *Sistema Eleitoral Brasileiro*, Río de Janeiro, Rio Fundo, 1991.

[88] Simon Schwartzman, *São Paulo e o Estado Nacional*, São Paulo, DIFEL, 1975.

está sujeta a la infiltración reciente del tráfico de drogas y del contrabando de oro y de minerales, propiciada por las grandes extensiones, las zonas de bosques y los espacios vacíos que encubren estas operaciones. La infiltración del tráfico llega hoy hasta el Congreso gracias a la facilidad de los traficantes de elegirse en estas pequeñas y distantes unidades de la federación. La región, a la cual el poder público efectivamente jamás llegó, constituye un área crítica de control territorial y un factor de ingobernabilidad dentro del Congreso, por lo precario de su numerosa representación.

Graves problemas existen por la inflación de partidos, que llegan a más de 30, aunque sólo funcionen 17. La mayoría funciona como "partido de alquiler", para aquellos que no encuentran acomodo en los grandes partidos y que desean participar en las elecciones como candidatos externos. Esto significa que es posible y fácil neutralizar los grandes partidos y sus máquinas. Atormentan además la vida política brasileña el número excesivo de elecciones y la abundancia corrosiva de las coaliciones electorales, minando la identidad de los partidos, ya bastante precaria, pues está fuertemente influida por las jefaturas regionales. Además, hay que tomar en cuenta que las elecciones mayoritarias no coinciden con las proporcionales, salvo ocasionalmente. A la búsqueda de coincidencia se le debe dar una atención especial en la medida en que puede diluir la oposición crónica entre el Ejecutivo y el Congreso, hasta ahora movidos por periodicidades desiguales. Medidas de esta naturaleza podrían perfeccionar el régimen presidencialista volviéndolo una opción más práctica que el parlamentarismo,[89] cada vez más fuerte tanto en el Congreso como entre los formadores de opinión. El número de candidatos en la cuota de los partidos es otro componente que desequilibra el mercado político, invadido por un exceso de nombres de calidad no satisfactoria.

De hecho, lo que se ve es mucha elección y baja capacidad para implementar las políticas, en la medida en que la lógica perversa del presidencialismo es la rotación y la discontinuidad de la acción administrativa. Para el Poder Ejecutivo, cada periodo de gobierno es un palco del Estado-espectáculo en el cual el actor se desarrolla escénicamente, construyendo su propio espacio entre las ruinas de su antecesor, que desea debilitar para afirmar su propio liderazgo. La idea básica del parlamentarismo, promovida desde hace décadas por Alfonso Arinos, es que el

[89] Olavo Brasil de Lima, Jr., "Presidencialismo e Reforma Eleitoral", en *O Novo Pacto Federativo..., op. cit.*

presidencialismo es el principal generador de las crisis políticas que estallaron en la vida republicana, en cuanto alimenta la vocación imperial y populista del Ejecutivo e impone la rotación y la inestabilidad de la administración pública, estimulando simultáneamente la debilidad de los partidos y la irresponsabilidad del Poder Legislativo. La debilidad crónica de los partidos políticos, que hoy está siendo postulada como la tendencia del periodo de 1946,[90] sería, en esta perspectiva, más consecuencia que causa de la debilidad del Legislativo.

En lo relativo a la propuesta de voto distrital mixto, ganó fuerza dentro del Congreso junto con el parlamentarismo. La idea central es reducir el espacio territorial de las disputas electorales, permitiendo mayor proximidad del elector con el candidato, mayor control y menos costos en la disputa. Por otro lado, existe todavía un temor general de que tales mecanismos pueden traer la oligarquización del voto a través de un sistema bipartidario que consolide las viejas oposiciones binarias, tan típicas del interior de Brasil. La discusión desemboca en el plebiscito sobre el sistema de gobierno y en la reforma constitucional, ambos previstos para 1993. En este contexto, surge también la propuesta de retorno a la monarquía que será objeto también de consulta constitucional.

Conclusiones. Rumbo de un nuevo pacto federativo

Brasil enfrenta hoy la más grave crisis de su historia. Los orígenes de esta crisis se relacionan con las condiciones mismas que garantizaron el éxito del proceso de construcción de la nacionalidad. Tal éxito se aseguró en dos etapas: la primera, marcada por la posesión y ocupación de un inmenso territorio que fue posible gracias al acuerdo patrimonial que permitió la incorporación de las regiones al poder central; la segunda, provocada por el desafío de promover el desarrollo a través de un pacto corporativo que funcionó ininterrumpidamente durante cinco décadas. El acuerdo patrimonial y el pacto corporativo corresponden a dos etapas históricas diferentes que fueron hábilmente articuladas por un Estado cada vez más centralizado. Este poder central fue, en un primer momento, el gran artífice de la unidad territorial y, después, el promotor de la industrialización.

Con la misma desenvoltura que integró las regiones a lo largo del si-

[90] Antonio Lavareda, *A Democracia nas Urnas. O Processo partidario e eleitoral brasileiro*, Río de Janeiro, IUPERJ y Rio Fundo, 1991.

glo XIX y a comienzos del XX, el Estado incorporó también a empresarios y trabajadores sindicalizados en el periodo siguiente. Los pactos superpuestos garantizaron un proceso de modernización altamente impregnado por los patrones de la sociedad tradicional y de sus élites periféricas, a pesar de los sucesivos esfuerzos emprendidos para desalojar del aparato de Estado a las viejas oligarquías. Prevaleció, por lo tanto, el perverso acomodo entre la tradición y la modernidad; entre regiones dinámicas y estados periféricos. Los privilegios corporativos que aceleraron la implantación del sector moderno se unieron a los intereses corporativos de diferentes y remotos orígenes, moldeando una cultura original cuyas ambigüedades fueron etnográficamente reconstituidas por un competente *outsider:* el brasilianista Philippe Schmitter.[91]

El desarrollo acelerado no fue capaz de producir, en un país tan extenso, la homogeneidad mínima necesaria para romper con el círculo vicioso de complicidades que acabó siendo más eficiente en el sentido de impregnar con prácticas patrimoniales el sector moderno en vez de avanzar, como sería de desear, en la dirección contraria. La política de acomodo, propia de la manera de ser brasileña,[92] acabó por reincorporarse a la cultura moderna, movida por la competitividad y por el éxito. La síntesis sorprendente de este proceso se resume en la "ley de Gerson", identificada con la frase emblemática del jugador de futbol en el conocido anuncio de televisión: "es necesario conseguir una ventaja en todo".[93]

La crisis del modelo de sustitución de importaciones y del Estado nacional-desarrollista revela hoy sus debilidades estructurales: inflación crónica y concentración de la riqueza, desigualdades sociales, baja productividad en función de precarias inversiones en tecnología y recursos humanos. La estructura patrimonial y corporativa del Estado acentúa la parálisis frente a la crisis, haciendo que las fuerzas políticas se preocupen prioritariamente por su autopreservación. Las políticas de modernización económica recientemente introducidas no van acompañadas de la modernización de las políticas sociales y de los procesos políticos. Fue necesario, así que la crisis durara una década y que se desintegraran poco a poco los viejos compromisos para que otras alternativas pudieran emerger de los escombros de los antiguos pactos. En otras palabras, la

[91] Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil,* Stanford, Stanford University Press, 1971.

[92] Llivia Barbosa, *O Jeitinho Brasileiro,* Río de Janeiro, Editorial Campus, 1992.

[93] La frase "ley de Gerson" fue tomada como ejemplo de la permisividad que acompaña a la crisis moral y ética de la "modernidad" brasileña, de la cual el ingenuo jugador fue apenas una de las inocentes víctimas.

crisis del Estado descubre la verdadera naturaleza de las alianzas y acuerdos que se tejieron a lo largo de décadas, al abrigo de una de las más significativas experiencias de modernización del Tercer Mundo. Y revela también la debilidad histórica de sus instituciones políticas: partido, Congreso, sistema de gobierno, el orden jurídico y el sistema electoral, debilitados por la crónica inestabilidad política que el desarrollo económico sólo acentuó.

La debilidad del Estado resulta, sin duda, de la revolución tecnológica y de la integración de los mercados, que los somete a presiones antagónicas: la primera venida del sistema internacional, buscando la expansión y la unidad más alla de las fronteras diluyentes de la nacionalidad; la otra, de abajo hacia arriba, exigiendo mayor autonomía y mejor gestión por el fortalecimiento del poder local en detrimento de la autoridad central. En este juego de presiones cruzadas que inciden sobre el centro, desempeñan un papel decisivo las unidades federadas que se alían y compiten entre sí y presionan al gobierno federal para apropiarse de un mayor porcentaje de los escasos recursos.

Las relaciones de alianza y competencia entre las unidades regionales han sido la fuerza dinámica de la constelación regional brasileña. Articulada en torno a un poder central aglutinador, la federación emergió a lo largo de una sucesión de ciclos hegemónicos que comenzaron en el noreste cañero de los siglos XVI y XVII, transfiriéndose a la Minas Gerais del oro y los diamantes del siglo XVIII y después a la corte de Río de Janeiro. La influencia del café del valle del Paraíba se trasladó a São Paulo, que se pobló de inmigrantes, consolidándose como núcleo principal de un polo económico que se extendió por las regiones del sudeste y del sur. El nuevo ciclo de desarrollo parece, desde hace ya algún tiempo, querer descentralizar este eje dinámico hacia áreas más diversificadas y con vocaciones distintas. En su curso, todo indica que se agotan también los viejos moldes del acuerdo patrimonial y corporativo. Si la crisis ha sido tan dura, ciertamente esto ocurre debido a la profundidad y al significado de los reajustes que están en juego.

São Paulo, el gran polo económico beneficiado por la política proteccionista de Vargas y de Juscelino Kubitschek ha sido también gravemente perjudicado por la representación legislativa. Después de un largo periodo de crecimiento, su posición relativa dentro de la economía brasileña comienza a reducirse por fuerza de una diversificación que también se delimita en la distribución general del electorado. En el sudeste, las pérdidas del estado de Río de Janeiro fueron compensadas por el

ascenso de Minas en la proporción del producto interno bruto nacional. Pero en el cómputo general, la región como un todo perdió terreno: proporcionalmente disminuyeron tanto su electorado como su riqueza. Otra economía en expansión es la de Bahía, y lo mismo sucede con el pobre y pequeño Ceará que, para sorpresa de todos, crece desde hace una década[94] y rápidamente se moderniza. La prosperidad se extiende hacia las fronteras económicas como Mato Grosso y penetrà en pequeños estados como Paraná y Espíritu Santo. La crisis parece concentrarse en los puntos vitales que constituyeron la gloria del modelo nacional-desarrollista. El desplazamiento de los polos de prosperidad, indica que caminamos tal vez hacia un modelo más competitivo y ágil, capaz incluso de promover la redistribución del poder dentro de la propia federación. Es necesario, por eso mismo, volverla más competitiva y ágil, más representativa, en función de las nuevas formas sociales que inducen la redefinición de los polos de crecimiento y la remodelación de los espacios territoriales. En esta constelación federativa cabe a la estrella mayor, la unión, vigilar por el todo, fortaleciendo funciones correctivas que jamás ejerció satisfactoriamente.

No debemos, por lo tanto, subestimar los riesgos del periodo de transición que estamos viviendo. Brasil vive hoy "el drama de ser grande"[95] en un mundo que revalora las pequeñas unidades, más eficientes. En ese contexto, que es también el de Rusia, China, India y Estados Unidos, las presiones globalizantes y unificadoras de arriba hacia abajo coexisten con las presiones diversificadoras y participativas de abajo hacia arriba. El punto de convergencia de estas tensiones contrarias es el debilitado Estado nacional. Estas presiones cruzadas que afectan hoy a todos los países, debilitan por cualquier parte a los partidos políticos y al poder central, dejándolos al albedrío de las imposiciones de la realidad económica que, más que nunca, determina el éxito o el fracaso de los gobiernos, de las administraciones. Los efectos de la globalización se acentúan en el caso brasileño por la dimensión territorial del país y del sector privado que, aunque tecnológicamente frágil, es hoy uno de los más diversificados del mundo. Una de las dificultades de la transición reciente es ayudarlo a ser más competitivo sin desarticularlo como ocurrió en Argentina. Esta obra de renovación económica será, por lo tanto, iniciativa de cada estado, que funcionaría como si fuera un país de pe-

[94] Istvan Karole Kasnar, "A Economia de Minas Supera a do Rio", Río, *Journal do Brasil*, 13 de enero de 1991, y "Virada à Mineira", *Veja*, 30 de enero de 1991.

[95] Aspásia Camargo, "O Drama de ser Grande", *Jornal do Brasil*, 13 de octubre de 1991.

queño y mediano porte en el contexto europeo o latinoamericano. Cada una de estas unidades, dotada de dinamismo propio, deberá desarrollar proyectos capaces de funcionar por sí mismos. Al gobierno federal le tocará, necesariamente, la delicada tarea de coordinar este difícil proceso, reforzando la más vital y compleja de sus funciones: reducir las desigualdades sociales y promover el equilibrio entre las regiones. Aprendimos, en este final de siglo, que los países se modernizan poco a poco, por pequeñas partes y que para hacerlo dentro de un conjunto homogéneo Europa se dividió en muchos países a lo largo de 500 años.

La dinamización económica exige, pues, una planeación regional y federativa menos centralizada, que jamás existió entre nosotros. La federación brasileña fue, en realidad, una gran trama dentro de la cual se abrigaron los más variados y paradójicos entendimientos, todos llevados a cabo en nombre de la integridad del territorio y del interés nacional. Este pacto hoy llega a su fin. La observación que podemos hacer de la "década perdida" es que aun en la oscuridad, caminamos mucho. La federación como principio de gobierno es una conquista histórico-geográfica que se incorporó a la cultura política y jurídica del país. Sístoles y diástoles — aperturas y cierres— son un fenómeno universal, de naturaleza pendular, que dominó los ciclos históricos y civilizatorios modernos: de la centralización keynesiana a las nuevas experiencias liberales. En Brasil, su importancia y radicalidad creó las condiciones propicias para que pudiéramos estudiarlo mejor, desde sus orígenes, y siempre con la motivación de saber en qué punto ideal de los nuevos pactos surgirá.

A diferencia de la Unión Soviética, tenemos a favor de la unidad federativa la igualdad de lengua y el denominador común de una cultura ecléctica y mestiza. En este contexto, se puede decir que la homogeneidad de los mensajes propagados por las redes de comunicación, especialmente la Red Globo, fue estimulada por el régimen militar como parte integrante de un proyecto unitario muy antiguo que incluía la creación de la economía de mercado y la densidad creciente de las redes de intercambio en un territorio inicialmente ocupado de forma dispersa y ganglionar. Hoy, está probablemente cerrada la fase primitiva en que Brasil funcionó con el máximo de unidad física y el mínimo de circulación social y política, que tanto preocupaba a Oliveira Viana.

Nos falta saber de qué manera consolidar la constelación federativa que, entre nosotros, es atribución casi natural de una extensa territorialidad, y que se consolidó poco a poco, junto con la formación de un nú-

cleo central: el Estado brasileño. Esta constelación federativa puede ser también el eje necesario entre la participación democrática de las comunidades locales y la fuerza estratégica de los grandes bloques —como es el caso de la todavía frágil Comunidad Europea o de este imperio federativo que es Estados Unidos de América. La cuestión por dilucidar es si este "gran bloque" que se llama Brasil será el heredero de los príncipes portugueses o parte también de la utopía latinoamericana de Simón Bolívar. Es importante saber qué espacios mundiales le serán abiertos en esta era de globalización posdesarrollista, frente a una comunidad internacional protegida dentro de sus propios bloques y aparentemente invulnerable al sueño anunciado por Emmanuel Kant de una gran federación de pueblos basada en la "paz perpetua".

Bibliografía comentada

Los estudios históricos sobre la federación brasileña son los mismos que tratan de descifrar los origenes de la nacionalidad a través de las relaciones entre el poder local y la burocracia central. Las interpretaciones centralistas clásicas, como la de Raimundo Faoro en *Os donos do poder,* Porto Alegre, Editora Globo, 1958, contrastan con ensayos como el de Nestor Duarte en *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional,* São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939, y con el estudio de Maria Isaura Pereira de Quiroz acerca del "caciquismo político" (*Estudos de Sociologia e Historia,* São Paulo, Anhembi, 1957), que llaman la atención hacia la autonomía de los terratenientes y del poder local. Ambas, sin embargo, convergen en la idea de que los dos poderes coexisten y perduran en estrecha complicidad según el modelo de Estado patrimonial. La interpretación patrimonialista se sobrepone a la de los que defendían el feudalismo y tienen como principales defensores al mismo Faoro, Antonio Otavio Cintra y Simon Schwartzman en su artículo "Um enfoque teorico do regionalismo" y en el libro *São Paulo e o Estado Nacional,* São Paulo, DIFEL, 1975, donde se analiza el sistema de representación de São Paulo.

En la línea trazada por Oliveira Viana en su admirable *Evolução do Povo Brasileiro,* Río de Janeiro, Companhia Editora Nacional, 1933, sigue la destacada colección de Jorge Balan acerca de *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro,* São Paulo, Difusão Europeia do Libro, 1974, con las colaboraciones de Antonio Otavio Cintra y Schwartzman, preocupadas por el análisis de los actores políticos regionales y de la dimensión territorial y espacial de poder. La importancia de esta reflexión coincide con las preocupaciones políticas de un linaje de estadistas que se extiende desde el barón de Rio Branco hasta el periodo militar, donde la geopolítica inspirará al general Golbery do Couto e Silva en su sugerente trabajo sobre *As Sístoles e Diástoles dos Estados Brasileiros,* Río de Janeiro, José Olympio, 1981. La importancia simbólica de la vertiente territorial en la formación del Estado y de la nacionalidad es también presentada en los libros y artículos de Lucia Lippi Oliveira: *A Questão Nacional na Primeira Republica* y *As Raízes da Ordem: os intelectuais, a cultura e o Estado nos anos trinta,* Brasilia, Ed. Universidade, 1982. Monica Pimenta Veloso también trabaja las relaciones entre

Nacionalismo e regionalismo, en *A brasilidade verde-amarela,* Río de Janeiro, CPDOC, 1987.

En la reconstrucción histórica de la era de Vargas, tan diversificada y tan larga, se destacan para 1930 los testimonios políticos y los ensayos periodísticos importantes, semejantes a los del principio del siglo por Campos Sales sobre la política de los gobernadores en *Da propaganda à presidencia,* São Paulo, 1908. Citemos para la Revolución de 1930 *A Verdade sobre a Revolução de Outubro,* São Paulo, Alfa-Omega, 1975; de Barbosa Lima Sobrinho; *Outubro 1930,* Río de Janeiro; Schmidt, 1931; de Virgilio de Melo Franco y de Virginio Santa Rosa, *O sentido do Tenentismo,* Río de Janeiro, 1933; que revelan las dimensiones tanto regional como militar del movimiento, con sus implicaciones político-ideológicas. *O complô que elegeu Tancredo* (Río de Janeiro, Ed. J. B., 1985) de Gilberto Dimenstein *et al.,* es un cuidadoso relato acerca de los tejemanejes de la política en la transición del poder militar al civil en 1985. Se registraron importantes testimonios sobre el periodo por parte de grandes políticos al Centro de Pesquisa e Documentação de Historia Contemporânea de la Fundación Getúlio Vargas en Río de Janeiro, como los de Osvaldo Cordeiro de Farias, Amaral Peixoto y Pedro Ludovico, muchos de ellos publicados como libro. Se incluye en esta serie de entrevistas la mesa redonda sobre la Asamblea constituyente de 1934.

Se desarrolló también una línea de trabajos académicos sobre los acontecimientos históricos y los gobiernos, en la que se incluye la ya clásica interpretación sobre "el Estado de compromiso" de Boris Fausto, en *A Revolução de 1930,* São Paulo, Brasiliense, 1970. La cuestión regional y las tres etapas sucesivas del proceso revolucionario (oligarca, liberal y militar revolucionaria) fueron especialmente abordadas en el artículo de Aspásia Camargo, "A Revolução das Elites. Conflitos Regionais e Centralização Politica" en volumen especial preparado por el Centro de Pesquisa e Documentacão de Historia Contemporanea do Brasil (CPDOC) . En *A Revolução de 1930. Seminario Internacional,* se incluyen contribuciones nuevas sobre los actores estratégicos: militares, intelectuales, sindicatos, etc. En *Regionalismo e Centralização Politica, Partidos e Constituinte nos Anos Trinta,* Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1980, coordinado por Angela de Castro Gomes, el CPDOC interpreta, a partir del vasto material de sus archivos privados, las alianzas y composiciones del poder regional que emergen con el nuevo régimen y que presiden la elaboración de la Constitución de 1934, redefiniendo la

relación de los estados de la federación con los designios del Estado unitario dentro del modelo del nacionalismo desarrollista.

El pacto corporativo y el modelo nacional-desarrollista pueden ser mejor comprendidos a través de estudios que nos revelan los orígenes y la continuidad de este proceso. Cabe destacar el libro de Eli Diniz, *Empresario. Estado y capitalismo en Brasil, 1930-1945,* Río de Janeiro, Paz e Terra, 1978, y los estudios con Renato Boschi, que es el coordinador de *Corporativismo e Desigualdade,* Río de Janeiro, Rio Fundo, 1991. Luiz Werneck Viana estudia el tema por la vía sindical en su *Liberalismo e Sindicatos no Brasil,* Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976. El libro clásico del brasilianista Philippe Schmitter, destacado especialista internacional sobre el asunto, hace una alentadora investigación histórica y hasta cierto punto etnográfica sobre el corporativismo brasileño. Su *Interest Conflict and Political Change in Brazil,* Stanford, Stanford University Press, 1971, no solo incluye el conjunto del periodo, sino también aspectos curiosos de la cultura política del corporativismo brasileño.

La democracia de 1946 se inaugura con una incógnita, que es la de saber si el modelo económico-social definido por Vargas sobreviviría a su deposición en 1945. La continuidad de la máquina política fue definida en la corta transición del gobierno de José Linhares, analizada por Dulce Pandolfi en su trabajo *A Transição para a Ordem Democratica,* Río de Janeiro, CPDOC-ANPOLS, 1987, cuya inestabilidad creciente, iniciada en el segundo gobierno de Vargas, fue mitigada en el gobierno democrático y desarrollista de Juscelino Kubitschek, analizado por Maria Vitória de Mesquita Benevides en *O Goberno Kubitschek. Desenvolvimento Economico e Estabilidade Politica, 1956-1961,* Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976. La era de Kubitschek puede comprenderse mejor a través de la contribución política de los autores intelectuales vinculados al Instituto Superior de Estudos Brasileiros, el ISEB, sintetizada en la actualización del modelo nacional-desarrollista hecho por Hélio Jaguaribe en *O Nacionalismo e a Atualidade Brasileira,* Río de Janeiro, Mec/ISEB, 1987. Celso Furtado revela los conflictos y disparidades regionales entre el noreste subdesarrollado y el centro-sur, que llevaron, con el apoyo de Juscelino Kubitscheky después de Janio Quadros, a la creación y a la implantación de la Superintentencia de Desenvolvimiento do Nordeste (SUDENE).

El fracaso de la democracia de 1946 está ligado a la fragilidad de los partidos creados en ese mismo año. Maria Vitória de Mesquita Benevides escribió también sobre el partido de la oposición y de los bachilleres

liberales, cuyas tendencias golpistas están presentes en *A UDN e o Udenismo, 1945-1965. Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro,* Río de Janeiro, Paz e Terra, 1981. Maria Celina S. d'Araujo nos ofrece una síntesis importante sobre el PTB, sus alianzas regionales y las precarias relaciones con la clase trabajadora. Su tesis sobre *A Ilusão Trabalhista,* Río de Janeiro, JUPERJ, 1989, trae aclaraciones al final sobre las disputas por el liderazgo y la crisis interna del partido que condujeron al *impasse* de 1964. La cuestión agraria asume importante papel en la crisis que se prepara desde los primeros intentos de Janio Quadros de romper el pacto corporativo de Vargas, confinado al mundo urbano. La aceleración de la ruptura del pacto por la vía de movilización campesina de la reforma agraria y de la integración sindical está contenida en la tesis *Brésil Nord-Est: Mouvement Paysan et Crise Populiste,* París, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1973, en "A Questão Agraria: Crisis de Poder e Reformas de Base" de Aspásia Camargo; este último integrado al volumen organizado por Boris Fausto, *O Brasil Republicano,* São Paulo, DIFEL, 1981.

Sobre la crisis de 1964, recomendamos la lectura de Wanderley dos Santos, *Sessenta e Quatro. Anatomia da Crise,* São Paulo, Vértice, 1986, que reúne consistencia teórica y análisis de hechos, e insiste en la fragmentación y desagregación del sistema partidario como núcleo productor de decisiones dentro de un Congreso polarizado. En dirección opuesta tenemos el sugestivo trabajo de Antonio Lavareda, *A Democracia nas Urnas,* Río de Janeiro, Rio Fundo, 1991, que analiza la tendencia a la consolidación del sistema partidario junto al electorado, es decir, en el sentido de la representación regional y por categoría de ingreso. La disolución de los partidos por los militares habría, por lo tanto, abortado un proceso político de institucionalización por la vía electoral, en oposición a la desagregación del proceso de decisiones dentro del Congreso. Para analizar tendencias antiguas y recientes sobre las distorsiones del sistema de representación regional, son importantes los análisis y datos ofrecidos por los trabajos pioneros de Glacio Ary Dillon Soares, consolidados en su *Sociedade e Politica no Brasil,* São Paulo, DIFEL, 1973, que analiza también los cambios en la composición regional del poder electoral.

Sobre el periodo reciente son concluyentes los datos ofrecidos en *O Sistema Eleitoral Brasileiro. Teoria e Pratica,* Río de Janeiro, Rio Fundo, 1991, coordinado por Olavo Brasil de Lima, Jr., con la participación entre otros de Jairo Nicolau y Luciano de Mattos Dias. Sobre la crisis fiscal

y la disputa entre los municipios, la unión y los estados se destacan los dos artículos de Jose Roberto Rodrigues Afonso, publicados en la revista *Conjuntura Economica* de octubre y noviembre de 1991, sobre "Finanças Publicas Municipais. Trajetoria e Mitos" y "As Finanças da Crise". Los avances e *impasses* de la Constitución de 1988, la crisis del Congreso y el colapso del Estado unitario fueron analizados a partir de los textos constitucionales y de análisis preparados para el Foro Permanente de la Fundación Getúlio Vargas sobre *O Novo Pacto Federativo,* en el cual participaron académicos y especialistas además de políticos de diversas orientaciones y de diferentes partidos.

Traducción de L. Fátima Andreu

EL FEDERALISMO ARGENTINO DESDE 1930 HASTA LA ACTUALIDAD

GERMÁN J. BIDART CAMPOS

INTRODUCCIÓN

El federalismo, más allá de las normas constitucionales

EL ANÁLISIS del federalismo no puede llevarse a cabo si se detiene y agota en la pura normación constitucional ni si se le reputa como una forma política estable sin transiciones o ciclos; tampoco si se adopta una visión estática ni si se le recluye en una pura distribución territorial del poder.

Hay que captar al federalismo como una realidad dinámica (porque lo político y lo jurídico son siempre dinámicos);[1] como un proceso en devenir continuo; como una técnica, como una experiencia, como una estrategia y a través de esa perspectiva comprender sus flujos y reflujos, sus oscilaciones, sus tendencias.

Si lo inmovilizamos en el texto de la Constitución pierde todo sentido emprender el estudio de un federalismo que, sin cambios en el diseño de ese ordenamiento, ha atravesado distintas etapas y ha permitido descubrir sus debilitamientos, sus mutaciones, su decadencia, sus vaciamientos. Si se habla de una "desfederalización" o de un "posfederalismo" es porque el itinerario del proceso federal no siempre ha transitado por el riel de las normas constitucionales, sino porque, en verdad, ha seguido cauces trazados por realidades muchas veces al margen de esas normas.

El periodo argentino cuya fecha inicial de estudio fijamos en 1930 nos hace oscilar entre dos fenómenos: la devaluación del federalismo y sus signos recuperatorios.

Lo último no significa lo óptimo. Es sólo un indicio de cambio de lo que llamamos el proceso federal, como tendencia y estrategia de rever-

[1] Para el tema, véase Germán J. Bidart Campos, *El régimen político. De la* politeia *a la* res-publica, Ediar, Buenos Aires, 1979.

sión en algunos aspectos centralizantes. Tampoco es por eso un punto final y definitivo. No asegura que la revitalización federal continúe y se profundice ni que sea imposible su involución. Se trata, pues, más de describir que de profetizar.

La descripción, más que discurrir dentro del campo de la Constitución escrita, tiene que afirmarse en el de la Constitución material o real, que es como decir en el derecho constitucional que es vida jurídico-política en dimensión sociológica.

Antecedentes y base histórica del federalismo

Aunque arrancamos de 1930, es indispensable tener alguna idea previa de la génesis federal argentina.

El aspecto histórico está librado a multiplicidad de opiniones, teorías y enfoques. Nos ha de ser suficiente, sin acudir a largas explicaciones ni a nuestro personal punto de vista, recordar que antes de la Constitución de 1853-1860 que dio origen a la federación argentina, ya existían las 14 provincias que la formaron (13 en 1853, y la de Buenos Aires en 1860 por incorporación posterior).

Este dato significa, por lo menos, la preexistencia histórica de las 14 provincias originarias que compusieron la federación.

Es útil también añadir que el proceso de formación federal transcurrió, en cuanto a procedimientos, por el cauce instrumental de pactos interprovinciales, celebrados entre 1813 y 1853, cuando no existía la federación. El pacto de San Nicolás (1852) fue el que sirvió de base a la Constitución de 1853, y después de creado en esta fecha el Estado federal fue otro pacto (el de San José de Flores) el que dio lugar al ingreso de Buenos Aires en 1860.

A los "pactos preexistentes" alude el preámbulo de la Constitución, que se tiene por establecido "en cumplimiento" de los mismos.

Baste este recordatorio para comprender dos cosas, como mínimo: *a)* que el federalismo argentino no fue ni es una ocurrencia puramente racionalista del Constituyente, sino una decisión adoptada por él sobre la base de antecedentes históricos de muy variada índole: *b)* que aun cuando el Constituyente se inspiró en la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787 como "fuente normativa", las razones del federalismo argentino son netamente rioplatenses, es decir, autóctonas, y difieren de los antecedentes históricos del federalismo norteamericano.

Es indispensable asumir este dato para tener claro que nuestro federalismo, como ideario y como técnica, estuvo y está llamado a desplegar un desarrollo que no defraude a la razón histórica de su preexistencia.[2]

Esto quiere decir, por lo menos, que el proceso federal argentino, para dar respuesta fiel a su razón histórica de base, demanda fortalecer y renovar el federalismo, y que cuando no lo ha hecho, o lo ha tergiversado, merece la acusación de infidelidad por distorsionar un perfil que damos como característico de nuestro estilo de convivencia política.

En suma, queremos decir que para nuestro caso no es indiferente ni da lo mismo que el proceso federal retroceda o progrese, se debilite o se intensifique, porque al federalismo lo valoramos como un contenido constitucional que no tolera ser desnaturalizado en su esencia.

Los diagnósticos de su crisis, algunos hasta de descripciones trágicas, nos servirán entonces para entender que las traiciones al federalismo han conspirado contra un eje troncal de nuestro constitucionalismo, y que, a la inversa, toda manifestación de su repotenciación y consolidación es un retorno a las fuentes.

Teoría, normas y realidad

Fijar todo este panorama permite ingresar a la fecha convencionalmente elegida de 1930 con algunos elementos de juicio útiles.

Importa, además, tener presente que la forma federal que puede diseñarse teóricamente de modo tipológico —o acaso puramente normativo— conduce, en su aplicación a la realidad, a una variedad de sistemas cuyo denominador común es mínimo y bastante aleatorio.[3]

Poco diríamos si sobre el diagrama normativo de la Constitución explicáramos que ésta organiza dos órdenes de poder y de gobierno (federalismo dual) en torno a una descentralización política de base territorial; que hay una unión (federativa) de partes (provincias); que conjuga la pluralidad de la unidad de un solo Estado (federal); que no fusiona ni separa, sino que articula y relaciona en reciprocidad al todo con las partes y a las partes con el todo; que el orden federal tiene supremacía sobre los ordenamientos locales, pero que a la vez hay participación y coordinación; que equilibra una fuerza centrípeta que aúna y

[2] Véase el estudio de Horacio Daniel Rosatti sobre "El federalismo argentino como técnica y como ideario", en *Dos ensayos de ciencia política*, Buenos Aires, 1986.

[3] Georges Burdeau, *Traité de science politique*, t. II, París, 1949, p. 403.

otra centrífuga que dispersa; que respeta las autonomías regionales integrándolas en la soberanía del poder central, etcétera.

Todas estas fórmulas, más las que la jurisprudencia de la Corte Suprema fue acuñando, son únicamente pautas lineales que apenas suministran un esbozo.[4] En la praxis del proceso federal, el funcionamiento de esas pautas nos tiene que mostrar otros índices. Así, por ejemplo, cuál es el volumen real de la participación de las provincias y del ejercicio de las competencias que el reparto constitucional tiene distribuidas entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales; cómo se compensan; qué márgenes de cooperación, negociación y desconcertación existen; si hay o no convergencia armónica hacia el bienestar general; cuál es el grado de centralización federal y de sucursalización de las provincias; si las rivalidades se enfrentan en confrontación o se superan con articulación de la diversidad de intereses...

Estos parámetros son sólo una guía indicativa que nos demuestra cómo la aplicación concreta de las pautas lineales, saliendo de su teorización estática, se reflejan empíricamente en la realidad del proceso federal.

Como síntesis de éste, cabe afirmar que, denominaciones aparte —desfederalización, debilitamiento, declinación, devaluación, vaciamiento, etc.—, el proceso federal argentino ha acusado rasgos indudables de centralismo.

El comportamiento federal ha reacomodado las pautas y las normas a favor de la centralización que de la descentralización; más a favor de la dependencia de las provincias que de la convergencia concertada; más con tendencia a priorizar las competencias federales que a coordinarlas con las provinciales.

El paisaje tiene sus claroscuros y no es uniforme. Pero es un paisaje. Muestra una inclinación. Con ella entramos a 1930, hasta hoy.

En 1991 hay un dato que debemos computar, con doble faz. Todo el territorio argentino, todo su espacio geográfico, está ya compuesto íntegramente por provincias. Como único lugar de jurisdicción federal exclusiva sólo queda la capital federal. El último territorio provincializado (los "territorios nacionales" se llamaban "gobernaciones") ha sido en 1990 el de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. La provincialización progresiva de territorios nacionales (en un momento fueron 10) comenzó en la década de los cincuenta.

Ésta es una faz. La otra es la del curioso cielo constituyente provincial,

[4] Germán J. Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. I, Buenos Aires, 1986, p. 154.

iniciado en 1985 y todavía en curso, que nos presenta un fenómeno inédito: sin haberse reformado la Constitución federal, más de 10 provincias dictaron para sí nuevas constituciones o emprendieron enmiendas fundamentales.

El precedente dato así desdoblado parecería insinuar un crecimiento federal: todo el territorio está ahora formado por provincias, y muchas de ellas han puesto al día su Constitución.

Pero este dato, por sí solo, no vale como indicador. Diríamos que se queda en la superficie. Hay, pues, que acumularle otros.

De las normas de la Constitución a la praxis involutiva: sus principales causas

El diseño federal en las normas de la Constitución

No consideramos necesario pormenorizar en este trabajo el diseño que la Constitución escrita traza sobre el federalismo. Basta un muy sucinto esbozo.

En primer lugar, todo el ordenamiento provincial debe estar de acuerdo con el ordenamiento federal (artículos 5o. y 31). Es la supremacía federal, o relación de subordinación de entre un ordenamiento y otro.

En segundo lugar, el gobierno federal garantiza a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones bajo determinadas condiciones (artículo 5o.).

En tercer lugar, cuando concurren las causales previstas en el artículo 6o., el gobierno federal interviene en el territorio de las provincias. Es la intervención federal.

En cuarto lugar, la Cámara de Senadores del Congreso federal se integra con dos senadores por cada provincia y dos por la capital federal (artículo 46). Es la relación de participación.

En quinto lugar, de todo el contexto de la Constitución surge el reparto de competencias entre el Estado federal y las provincias. La tónica viene dada por el artículo 104, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. La letra de esta norma hace acuñar como pauta que para las provincias la competencia es la regla y para el Estado federal es la excepción.

En sexto lugar, las provincias eligen sus autoridades sin intervención del gobierno federal; se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas (artículos 105 y 106).

Este parco diseño normativo requeriría completarse en profundidad, añadiendo como mínimo la prevención de que: *a)* la propia Constitución organiza un Poder Ejecutivo federal fuerte; *b)* El Congreso federal adiciona a las competencias que la Constitución le asigna los llamados poderes implícitos; *c)* el nivel de competencia de los tres departamentos del gobierno federal (Congreso, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) tiene considerable volumen.

De aquí en adelante hay que volver a asumir que, en la dinámica constitucional, el proceso federal se ha movilizado al hilo de las modalidades que ha adquirido la relación entre el Estado federal y las provincias, entre el gobierno central y los gobiernos locales. Cómo son esas relaciones viene a convertirse así, en el mejor *test* de verificación, por aquello ya dicho de que son esas mismas relaciones las que muestran el nivel de la coordinación, participación, concertación, cooperación, negociación y convergencia que articulan a la dualidad de poderes (federal y provinciales).

Es allí donde la ecuación "centralismo-descentralización" exhibe sus oscilaciones pendulares.

El proceso federal a partir de 1930

La debilidad de nuestro federalismo es anterior a 1930; no se puede fechar inicialmente en ese año un proceso que cuenta con antecedentes. No obstante, cuando Pedro J. Frías lo enfoca a partir de 1950, afirma que entre 1950 y 1975 la desfederalización es un hecho cumplido desde el poder.[5]

Cuando el fenómeno se imputa al poder, conviene anticipar que no se trata solamente de responsabilizar al poder central de la dependencia y la sucursalización de las provincias, sino también a las provincias, que no resistieron al avance y que, a veces, a más de tolerarlo, lo provocaron con requerimientos de ayuda.[6]

En 1930 se produce el primer golpe de Estado militar triunfante, y en

[5] Pedro J. Frías, *El federalismo argentino. Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, 1980, p. 3.

[6] *Ibid.*, pp. 25-26.

1946 adviene al poder el peronismo, con la carga de un presidente de fuerte liderazgo carismático, de un nuevo partido político que amalgama también al nuevo sindicalismo y a la clase trabajadora, y que en 1949 iba a remplazar la Constitución de 1853-1860.

Ese peronismo duró en el poder hasta 1955, y en 1956 volvió a implantarse la Constitución de 1853-1860.

Un diagrama socioeconómico a manera de referencia

Un dato genérico que merece ser considerado previamente es el siguiente: pese a la igualdad jurídico-política de las provincias, su situación socioeconómica presenta desequilibrios marcados cuando se comparan unas con otras. Aparte del dato de que en 20% del territorio se concentra 80% de la riqueza total del país y de que hay una notoria malformación demográfica, la zonificación del desarrollo disparejo nos coloca ante grupos de provincias de desarrollo avanzado, de desarrollo medio y de desarrollo atrasado. La base socioeconómica diferente repercute en las relaciones que las provincias mantienen con el gobierno federal; la dependencia económica no asegura la autonomía local; las políticas federales —muchas de ellas responsables del empobrecimiento de algunas regiones— han debido subsidiar el bienestar de las provincias al costo de condicionar su autonomía, porque no hay autonomía cuando y donde se carece de recursos propios suficientes. Por otro lado, la hegemonía de la capital federal (la ciudad puerto de Buenos Aires fue siempre históricamente un polo centrípeto) y el sobredimensionamiento de su área metropolitana representaron y representan un factor que desequilibra las oportunidades del interior en muchos de sus espacios locales.

La infraestructura económica concentrada es, entonces, un presupuesto de distorsión para la inserción de las provincias en el proceso federal que, entre otras cosas, ha conducido al intervencionismo del poder central de la economía, y a la gestión de las políticas socioeconómicas por el gobierno federal y empresas estatales. Muchos desequilibrios demográficos, socioeconómicos y funcionales se relacionan con el fenómeno estructural antes apuntado.

Pero no debe vérsele sólo como un problema recluido en la órbita del poder, porque pertenece también a la de la sociedad y a sus actores. Pedro Pírez, por ejemplo[7] señala recientemente que la economía argentina

[7] Pedro Pírez, "Descentralización y gobiernos locales en Argentina", en Dieter Nohlen (comp.),

viene sufriendo en los últimos años una fuerte concentración que da lugar a la existencia de cada vez menos y más fuertes grupos con gran capacidad para controlar los procesos económicos, y da como indicador el de los acontecimientos del último año y medio (su trabajo fue publicado en 1991) en lo financiero y en lo cambiario.[8]

Al cuadro general es indispensable agregarle otro ingrediente. Si es posible conferir permanencia a la descripción socioeconómica antecedente, resulta necesario insertarle la de recurrentes crisis y emergencias económicas que sirven de refuerzo a la presencia federal centralizadora.

Las políticas macroeconómicas y sociales que se adoptan en periodos de crisis económicas son asumidas por el gobierno central, y plantean en múltiples campos el conflicto de competencia entre lo federal y lo provincial.

Aun cuando en muchos casos la competencia federal no sea discutible constitucionalmente, puede ocurrir también que ciertas políticas —por ejemplo, de comercio internacional— vuelvan a originar desequilibrios regionales entre las provincias de sesgo exportador y las otras.

Las soluciones de privatización auspiciadas en los últimos años no deben ser vistas como necesariamente enderezadas a repotenciar al federalismo, ya que en primer lugar tiende a reintegrar áreas de actividad estatal al sector privado, lo que no significa de por sí que esta nueva articulación entre Estado y sociedad, que transfiere funciones del primero a la segunda, repercuta por sí misma en un desglose de facultades federales a favor de las provincias. En segundo término, las normas que presiden el proceso de las políticas privatistas proviene del gobierno central, porque los ejes de toda política socioeconómica pasan por la competencia federal.

Ha cobrado curso asimismo una cultura de la homogeneidad y del orden centralizador en los procesos socioeconómicos. Se ha consolidado la idea de que es necesario un poder político-administrador que esté geográficamente concentrado. Se supone que la descentralización conspiraría contra la unidad, territorialmente uniformada, de las decisiones y de su gestión.

Descentralization política y consolidación democrática. Europa-América del Sur", Madrid-Caracas, Síntesis-Nueva Sociedad, 1991, p. 333, n. 11.

[8] Para el factor económico como el de mayor incidencia en el desfasaje del sistema federal, véase María Celia Castorina de Tarquini, "El federalismo", en la obra colectiva *Derecho público provincial*, I, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Mendoza, Depalma, 1990, página 189.

La influencia derivada del liderazgo del Poder Ejecutivo

Es un fenómeno universal la predominancia o el liderazgo del Poder Ejecutivo. No resulta privativo, por ende, de los estados federales, pero en éstos coadyuva a que dentro de un conjunto de causas adyacentes, el proceso federal tienda a la centralización.[9]

No hay que limitarse al funcionamiento del Ejecutivo en cuanto órgano-institución, sino proyectarse al poder personal del presidente de la República como órgano-individuo y, por lo demás, tomar en cuenta que nuestro Ejecutivo es presidencialista, sin ningún atenuante de semiparlamentarismo.

No todos los presidentes, desde 1930 hasta hoy, han respondido al mismo estilo de poder ni han dispuesto de igual dosis de poder personal y de poder partidario.[10]

El periodo que se abre en 1930 comienza con un poder *de facto* militar que, al distorsionar el funcionamiento de las instituciones constitucionales, incide negativamente en el proceso federal.

El ciclo que se inicia en 1946 con Perón se abre con un estilo autoritario de conducción vertical, que une el poder presidencial a la jefatura de un movimiento partidario (el peronismo) con clientela mayoritaria y marcado signo populista. Vigente desde 1949 una nueva Constitución, Perón pudo ser reelecto en 1952, pero fue derrocado en 1955.

Es menester traer a colación los periodos *de facto* con presidentes militares (1930-1932, 1955-1958, 1966-1973, 1976-1983), durante los cuales la anormalidad en el funcionamiento de las instituciones constitucionales liberó de muchos controles al poder presidencial.

En general, vastos aspectos del proceso centralizador que acumula competencias en el gobierno federal incrementa las del Poder Ejecutivo, según la regla de previsibilidad enunciada por Pedro J. Frías: "el poder ejecutivo crece a partir de toda interrelación que pueda preverse o

[9] Dicen Natalio Botana y Ana María Mustapic: "Nuestra experiencia indica... que el sistema federal argentino ha tenido siempre una contrapartida poderosa en la institución presidencial. La recreación del federalismo en el molde de un principado republicano atravesó etapas de mayor o menor personalismo, pero nada impidió que el rol del presidente se convirtiera en el centro de nuestra constelación institucional". "La reforma constitucional frente al régimen político argentino", en Dieter Nohlen y Liliana de Riz (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, 1991, p. 79.

[10] Mariano Grondona ha ensayado, en un periodo que llega hasta 1973, el análisis del poder presidencial en los presidentes argentinos, clasificándolos en plenos, cuasi-plenos y semiplenos. *Los dos poderes*, Buenos Aires, Emecé, 1973.

reglarse, porque se convierte en administración, y la administración es área ejecutiva".[11]

A la inducción de leyes y de políticas provenientes del ejercicio de la iniciativa legislativa de que dispone el Poder Ejecutivo, y a las competencias propias de la administración pública que lo tiene como jefe, hay que sumar, en muchos casos, la facilidad que le ha proporcionado contar con mayorías de su propio partido en las cámaras del Congreso, detentar la jefatura del partido gobernante, y dictar decretos de necesidad y urgencia (sin que la Constitución lo habilite y sin que el Congreso reaccione) en materias que demandan regulación por ley. En síntesis,

> ...centralizado el poder en el órgano ejecutivo y proclives las provincias a declinar sus competencias, el federalismo sobrevive en las escasas políticas que escapan al ejecutivo nacional. No existe una planificación de políticas nacionales y su correlativa implementación provincial. La iniciativa y la puesta en práctica corresponden al ejecutivo nacional, con lo que las provincias están condenadas a ser postergadas en su participación nacional.[12]

La tecnoburocracia que acompaña y rodea al Ejecutivo, más la debilidad y a veces hasta la ineficacia del Legislativo —cuando no, en ciertas etapas, su dependencia respecto del presidente y de su partido— han tenido la virtud de anudar en un centro de energía política la conducción del Estado, con escaso margen para la operatividad funcional de la descentralización federal.

En un estado que agrandó su órbita, su dimensión y su intervencionismo, y que multiplicó sus presencias en el ámbito de la sociedad, el entorno del Ejecutivo ha contado con el favor de una regla muy bien propuesta por César Enrique Romero: "Y ya se sabe que el ejecutivo es quien sale airoso en ese proceso de acrecentamiento en el ejercicio de las instancias de poder".[13] Ese foco monocrático de impulsión y de gestión mal pudo no haber repercutido en el devenir del proceso federal para hacerlo languidecer en desmedro de las provincias. Con razón dice en tal sentido Alberto Antonio Spota:

> ...es un hecho real que en los países de ejecutivo presidencial, esta institución no solamente se ha afianzado, sino que para bien o para mal ha tomado

[11] Frías, *op. cit.* en la nota 5, p. 62.

[12] Castorina de Tarquini, *"El federalismo..."*, *op. cit.* en la nota 8, p. 187.

[13] César Enrique Romero, *Derecho constitucional. Realidad política y ordenamiento jurídico*, t. I, Buenos Aires, Zavalía, 1975, p. 207.

una posición prevaleciente de eje central en el ejercicio del poder político, y todo ello, entre otras circunstancias, a costa de la distribución de poder que la estructura federal importaba para los entes locales.[14]

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso

Una vez que ha quedado delineada la refracción que proyecta una predominancia del Ejecutivo en el proceso federal, es útil un sondeo en la relación del mismo con el Congreso.

Si la hipótesis arranca de suponer que un factor centralizador ha sido y es el Ejecutivo presidencialista, conviene saber si el Congreso ejerce un papel de control que atenúa esa tendencia o si su protagonismo en la escena política es escaso. Resulta necesario recordar que en nuestro Congreso bicameral los senadores representan a las provincias (dos por cada una y dos por la capital federal), y los diputados, aunque la teoría y las normas constitucionales definen que representan al país, son elegidos por el electorado de cada provincia y por el de la capital, considerada cada jurisdicción como un distrito electoral, con lo que se podrá pensar que la nominación en el ámbito local inviste a senadores y diputados con una gestión propicia a los intereses locales, y que a los últimos les confiere una predisposición favorable hacia la provincia cuyo cuerpo electoral les hizo ganar su escaño legislativo (téngase presente que los senadores no son elegidos por el voto popular del electorado provincial, sino por las legislaturas provinciales).

Pero la realidad obliga a ser francos con otras realidades. En principio, tanto senadores como diputados son hombres de partido o postulados como candidatos por los partidos. La disciplina y la adhesión partidarias son decisivas, porque si el partido prohíja una política diversa a los intereses provinciales, o centralizante, o incompatible con el federalismo, hay que ver qué prevalece, si la lealtad a la provincia o la lealtad al partido. Ha sido más frecuente lo último.

Además, siempre en el mismo terreno, si los senadores y diputados acompañan al presidente de la República, con o sin la intermediación partidaria, las políticas impulsadas, ejecutadas o dominadas por el Ejecutivo no van a hallar divergencias, frenos u oposiciones por parte del Congreso. Es claro que este movedizo sistema de posibles y variadas

[14] Alberto Antonio Spota, "Prólogo" a Jorge Reinaldo Vanossi, *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, Depalma, 1964, p. XI.

relaciones entre Ejecutivo y Congreso necesita engarzarse con otro dato: cuál es la composición partidaria de cada cámara, para saber si cada presidente dispone o no de mayoría propia de legisladores de su partido, o si cuando no la posee alcanza a formarla con legisladores de otros partidos, etc.[15] Por otra parte, hay que considerar si los legisladores son o no propensos a introducir modificaciones a los proyectos de ley remitidos por el presidente, o a insistir en las sanciones legislativas vetadas por él; si cumplen sus funciones de control (por ejemplo en materia de presupuesto y cuenta de inversión, de designación de jueces federales, de juicio político, etc.); si son o no frecuentes las delegaciones legislativas y qué clase revisten; si reaccionan o no ante los decretos dictados por el Ejecutivo en materias que son propias de la competencia del Congreso, y tantas cosas más que mencionarlas alargaría excesivamente la indagación.

Muchos de estos datos son difíciles de colectar. Hay también diferencias según los periodos y las épocas, los estilos del poder presidencial, etc. Pero existe la impresión difusa de que si el presidente domina el proceso político, el Congreso es débil, o decadente, o desnivelado, o complaciente. Con ello retornamos al punto de partida: en una evaluación promedio, el Congreso no parece ser un operador constitucional y político que disponga de suficiente energía para detener, o al menos equilibrar, el efecto que un Ejecutivo vigoroso y monocéntrico produce en el proceso federal devaluado.

No es tan fácil fijar la época aproximada en que empieza la decadencia congresional en la interacción del parlamento con el Ejecutivo; los autores difieren en sus cronologías, a veces con muchos años de distancia entre si.[16] Pero cualquiera que sea la fecha que cada quien prefiera, la imagen de esa decadencia se hace perceptible en la década de los treinta, lo que quiere decir que el periodo de nuestro estudio queda abarcado en su totalidad desde 1930 hasta hoy.[17]

Aunque en la descripción del esquema formal del federalismo se suele reconocer que entre el Estado federal y las provincias hay una relación de coordinación consistente en la participación y colaboración de las provincias en la formación de la voluntad del Estado federal, y

[15] Indagaciones en torno a este tema pueden hallarse en Guillermo Molinelli N., *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, especialmente el acápite 9, pp. 101 y ss.

[16] Molinelli, *op. cit.*, especialmente pp. 106 y 148.

[17] *Idem*.

que esa relación se expresa en el Senado del Congreso bicameral, porque esa cámara se compone de un número igual de representantes por cada estado provincial, la realidad muestra que el Senado no actúa siempre como el órgano de los intereses locales.

Pedro J. Frías observa que no ha funcionado como cámara de las autonomías,[18] tal vez porque el liderazgo de los partidos y la disciplina de los bloques parlamentarios han prevalecido sobre la correcta conciliación de los intereses locales con los de todo el país. Una defensa enérgica de las autonomías es difícil de detectar en las sanciones senatoriales sobre decisiones que comprometen a las provincias y a sus competencias. Las desintegraciones del territorio provincial por las leyes dictadas en cuestiones de mar territorial, hidrocarburos y energía eléctrica, por ejemplo, contaron con el quórum necesario de votos de los senadores para conseguir sanción. En materia de intervención federal a las provincias tampoco se registra una reacción eficaz en las ocasiones en que el Ejecutivo se ha saltado las competencias congresionales, o ha avasallado indebidamente la autonomía de la provincia intervenida por él. Si se piensa que desde 1930 hubo presidentes que intervinieron provincias por decreto, muchas de esas veces, sin existir causa constitucional, se puede colegir la importancia que tiene la pasividad del Senado (también de los diputados).

De no haberse producido esta especie de atrofia en el papel del Senado y del Congreso, tal vez los legisladores integrantes de ambas cámaras hubieran podido mitigar la desvirtuación del federalismo y atenuar la incidencia que en su proceso provoca la disfuncionalidad de algunos mecanismos institucionales de resguardo. La igualdad de representación que las provincias tienen en el Senado debería haber dado otro peso a las más pobres, que suman una docena aproximadamente, entre 22 que eran hasta la provincialización de Tierra del Fuego (a lo que hay que sumar los dos senadores por la capital federal). En la Cámara de Diputados, como el número de éstos por provincia depende de la cantidad de población de cada una, la deformación demográfica del país ha hecho que las provincias más ricas y con más número de habitantes tengan más diputados que el resto. (Para suavizar esta diferencia cuantitativa, la ley ha adicionado diputados "regalados" por sobre los que corresponden constitucionalmente en relación con la población.)

Cuando se sabe que el principal eje industrial pasa por las provincias

[18] *El comportamiento federal en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1970, p. 34.

de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba; que la primera de ellas es geopolíticamente la más importante; que el porcentaje del producto bruto del país que corresponde a las regiones provincianas más pobres es muy bajo; que tales provincias se agrupan en las zonas de desarrollo atrasado y de desarrollo intermedio, y que arrojan un porcentaje poblacional muy desequilibrado en relación con el de las provincias de mayor desarrollo, se comprende mejor que ni los senadores ni los diputados han dado suficiente presencia efectiva en el Congreso a los intereses provinciales de los distritos por los que fueron elegidos, con lo que el deterioro del proceso federal ha contado en su favor con un aliado (más por omisión que por acción) con el Congreso.

El uso de las competencias federales

Tal vez la relación que reparte las competencias federales y provinciales sea la que ofrezca mayor margen de oscilaciones, y la que más ha servido para engrosar al poder central y devaluar al federalismo.

Conviene tomar como pauta la que propone Pedro J. Frías:

> Toda materia de gobierno que por su originalidad, dimensión o estrecha vinculación operativa con facultades del gobierno central, requiere en alguna etapa su asistencia técnica y económica o su concertación interjurisdiccional, tiende a ser dominada o integrada entre los poderes del gobierno central.[19]

Esta regla se completa con otra: "supuesto un poder nacional —expreso o implícito— son muy grandes las probabilidades de que bajo este poder se regule la jurisdicción sobre un orden naciente o creciente de relaciones".[20]

Sabido es que las fórmulas de la Constitución no descienden al detalle. Por más que se infieran de ellas las competencias exclusivas del Estado federal; las exclusivas de las provincias; las prohibidas al primero, a las segundas, o a ambos; las concurrentes; las compartidas, etc.; y por más que el principio orientador sea el de la reserva por las provincias de todos los poderes no delegados al gobierno federal, la dinámica del proceso federal ha encontrado dificultades para el deslinde, así como para aplicar las categorías clasificatorias a los casos concretos,

[19] Frías, *El federalismo...*, *op. cit.*, p. 63.
[20] *Ibid.*, p. 170.

con el resultado de que muchas veces la supremacía federal y los estándares genéricos de interpretación se han empleado a favor del gobierno central. Podemos dar ejemplos.

Con interpretaciones que no compartimos, varias leyes han arrasado el dominio provincial sobre los recursos naturales y violado, con ello, la integridad territorial de las provincias (así, las que declararon los recursos del mar territorial como propiedad del Estado federal y las que federalizaron los yacimientos de hidrocarburos). En materia de energía eléctrica con sus etapas de generación, transformación, transmisión, distribución y consumo, la jurisdicción federal ha avanzado más de lo necesario; así, entre otras cosas, cuando la fuente sea nuclear o atómica.

Las breves cláusulas de la Constitución sobre bancos y moneda han dado crecimiento de hecho a un sistema regulatorio amplio y minucioso de la actividad bancaria, crediticia y financiera.

La cláusula del artículo 67, inciso 12, de la Constitución, que otorga competencia exclusiva al Congreso federal para regular el comercio interprovincial e internacional, ha servido para extender las facultades federales en demasía. Por una parte, "comercio" no sólo significa tráfico e intercambio de bienes y mercaderías, sino que abarca comunicaciones de todo tipo: transporte, servicios telefónicos y telegráficos, transmisión de mensajes, energía eléctrica. Tal extensión de lo que es comercio en el sentido de la cláusula que comentamos no está mal en sí misma, pero las proyecciones aplicadas han incurrido a veces en exageraciones desviadas.[21] Una de ellas, ahora revertida, ha sido la confusión de la competencia federal en materia de comercio interjurisdiccional y la que recae en materia impositiva. Así, por ejemplo, en 1967 la Corte Suprema declaró inconstitucional un impuesto provincial sobre el consumo de energía eléctrica que utilizaba una empresa para transmitir y recibir mensajes radiotelegráficos enviados al exterior y provenientes del exterior, porque entendió erróneamente que el hecho imponible era, en última instancia, la comunicación internacional misma ("comercio" exterior), cuando en verdad era el consumo de energía que se usaba para esa comunicación. De este modo quedaba plasmada la equivocada idea de que las provincias tampoco podían gravar con impuestos locales las ganancias obtenidas en su jurisdicción, cuando derivaban de una actividad que se calificaba como comercio interjurisdiccional. La devaluación del poder tributario provincial quedaba como

[21] *Ibid.*, p. 7.

un signo de equivocada —e inconstitucional— "elastización" de una competencia federal.

El poder de policía

Alguna similitud puede encontrarse con el llamado poder de policía. Cuando se le ha circunscripto a objetivos limitados de moralidad pública, seguridad e higiene, se le ha reputado, en principio, como de competencia provincial. Cuando, en cambio, se le ha asignado la amplitud norteamericana del *police power, broad and plenary* para dirigirse a objetivos generales de bienestar, prosperidad, etc., la expansión de las competencias federales ha encontrado apoyo. La transferencia de la policía de trabajo y de represión del agio y la especulación al gobierno central es un ejemplo —entre otros— que ha dado y que da ocasión para holgar el margen de interpretación. Pero es un dato.

Alguna vez la Corte (en 1959) hizo la siguiente combinación: "si bien es incuestionable que el poder de policía corresponde a las provincias, y la nación lo ejerce dentro del territorio de ellas sólo cuando le ha sido conferido o es una consecuencia de sus facultades constitucionales...", no lo es menos que la ley fundamental le ha otorgado al Congreso (artículo 67, inciso 16) la facultad de "proveer lo conducente a la prosperidad, al adelanto y bienestar de todas las provincias", a cuyos efectos la nación es considerada como una unidad político-económica, por cuanto en la medida de la competencia federal desaparecen las fronteras de las provincias. Y en ejercicio de esa delegación el Poder Legislativo nacional ha podido dictar la legislación represiva del agiotaje, sin violación de las jurisdicciones provinciales, a fin de prevenir y sancionar la especulación ilícita y los precios abusivos que atentan y ponen en riesgo el bienestar general de toda la República.[22]

De lo expuesto se comprueba algo que dijimos en párrafos anteriores: estándares genéricos que usa el vocabulario de la Constitución se utilizan muchas veces para dirimir competencias dudosas o conflictivas. En el párrafo de la sentencia recién citada, la remisión a una cláusula alusiva de facultades federales (proveer a la prosperidad, al adelanto y al bienestar de las provincias) inclinó la decisión del lado del poder de policía federal.

[22] Caso "Lares", fallos C. 5., t. 243, p. 276.

Lejos estamos de generalizar la idea de que interpretaciones como éstas sean siempre incorrectas en todos los casos y en cualquiera. A veces lo son, y otras no. Lo que importa es señalar que el empleo de las fórmulas elásticas ha servido en algunas oportunidades para favorecer las competencias del gobierno federal.

Es elocuente la afirmación de Pedro J. Frías en torno al poder de policía:

> Como a toda competencia pública —nacional, provincial o municipal— corresponde esta capacidad de policía, se reproduce en esta esfera todo el esquema de centralización operante en la Argentina.[23]

Los poderes implícitos del Congreso

El Congreso dispone, por cláusula expresa de la Constitución (artículo 67, inciso 28), de poderes que con bastante unanimidad se denominan implícitos.[24] Dice esa cláusula que le corresponde hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes del mismo Congreso enunciados en los 27 incisos anteriores y en los otros concedidos por la Constitución al gobierno federal.

Los poderes implícitos del Congreso, bien conocidos y usados en Estados Unidos, le han permitido a Bernard Schwartz[25] afirmar que la doctrina sobre ellos ilustra cómo la aplicación que le ha dado la Suprema Corte federal del país del norte marca una tendencia judicial favorable a la interpretación que otorga al gobierno central un poder suficiente para encarar los problemas que se le presentan.

García Pelayo, por su lado, señala que gracias a los poderes implícitos las energías del Estado federal se han podido dominar y concentrar para hacer frente a problemas sociales, a crisis económicas y a las necesidades de dos guerras mundiales.[26]

Los juicios antecedentes bien pueden trasladarse al derecho argenti-

[23] Frías, "Autonomía y dependencia en las provincias", en la obra colectiva *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985, p.25.

[24] En conexión con el tema, véase Jorge Aja Espil, *Constitución y poder. Historia y teoría de los poderes implícitos y de los poderes inherentes*, Buenos Aires, TEA, 1987.

[25] Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, vol. I, "Poderes federales y estatales", México, 1966, p. 128.

[26] Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1961, p. 367.

no. Lo que cabe preguntarse es, para nuestro tema, si el proceso federal ha recibido —y en qué forma— la repercusión de esa amplia interpretación aplicativa de los poderes implícitos.

Volvemos a repetir que unas veces tal interpretación puede estimarse ortodoxa, otras no tanto —es decir, con margen de duda y de opinión—, y otras juzgarse excesivamente favorable a las competencias federales y, por ende, con efecto negativo para el proceso federal. Tal vez en esta última hipótesis hasta quepa sostener que una interpretación laxamente dirigida a favorecer esas competencias federales ha sido inconstitucional.

Quizá lo que al sociólogo y al politólogo más pudiera interesarle fuera saber por qué cuando la Corte inclinó la balanza interpretativa hacia el platillo del gobierno central, optó por priorizar sus facultades en vez de preferir las provinciales. Casos había en que resultaba suficientemente clara la competencia federal. Pero en los dudosos ¿por qué la opción fue la que se presentó? ¿Puede ello tener un simbolismo adverso al reforzamiento de las autonomías locales o marcar una tendencia? ¿Podría inferirse como regla que cuando la cuestión no es bien clara, se invierte el principio de que todo lo no delegado al gobierno federal queda reservado a las provincias, para acuñar la pauta contraria de que en casos dudosos o ambiguos ha de estarse a favor de la competencia federal?

No cabe prejuzgar sobre intencionalidades, pero buena parte de la doctrina de los autores señala que el ensanchamiento de los poderes implícitos —no sólo los del Congreso, sino los del gobierno federal en sus tres ramas (porque la Corte Suprema se define como investida también de poderes implícitos)— ha conducido en muchos casos a debilitar el proceso federal y a sacrificar competencias provinciales, o que admiten interpretación favorable a las provincias.[27]

A lo mejor en el entrecruzamiento disputado de facultades implícitas del Congreso y facultades provinciales, el favoritismo hacia las primeras provenga de las mismas palabras de la cláusula comentada, que habla de ejercer los poderes "convenientes". Lo conveniente no es sólo lo imprescindible y lo necesario, sino también lo que coadyuva o viene bien, lo que es conducente. Y entonces, en el desempate, parezca mejor el predominio de lo federal sobre lo provincial, por la suposición de que a través de lo federal se alcanza mejor el interés general, en tanto a través de lo provincial se atiende a lo local.

[27] Véase, por ejemplo, Frías, *El comportamiento...*, *op. cit.*, p. 18; y Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Cooperadora de Derechos y Ciencias Sociales, 1978, p. 729.

De todos modos, lo que genéricamente hemos explicado antes en torno al uso de las competencias federales y del poder de policía se vuelve aplicable a este rubro específico de los poderes implícitos del Congreso. Siempre queda sujeta a interpretación dudosa la cuestión de si los poderes implícitos sólo sirven para elegir los medios con que ejercitar poderes expresos del gobierno federal (como algunas veces lo ha señalado la Corte en sus fallos), o si también alcanzan, cuando se asocian a competencias federales que son concurrentes con competencias provinciales, para prevalecer sobre éstas o para inhibirlas. Como no se trata, en ningún caso, de listas cerradas, el reparto de competencias entre Estado federal y provincias se torna muy brumoso bajo el cono de sombra de los poderes implícitos. Desdibujados los límites de éstos, parece que han sido un factor de colaboración para el predominio federal en desmedro de las provincias.

Hasta aquí, entonces, cabe recoger la impresión de que poco o nada se ha tenido en cuenta una pauta que, si no está explícita en la Constitución, inspira la razón del federalismo: a igual eficacia en el resultado, hay que preferir la que se puede lograr mediante el ejercicio de competencias de la entidad menor, que es la provincia. En el proceso federal argentino dicha pauta no ha servido de orientación a la hora de dirimir la distribución de competencias, ni siquiera cuando se ha tratado de cuestiones que, en realidad, se desenvolvían en el ámbito interno provincial, o si se proyectaban fuera de él admitían divisibilidad jurisdiccional en la actividad.

El régimen tributario de la coparticipación[28]

Si lo socioeconómico ya fue objeto de un diseño previo, y nos sirvió para detectar un factor disfuncional en el proceso federal, podemos ahora indagar como cuestiones conexas otra serie muy vinculada.

[28] Además de lo que en relación con este rubro decimos en el texto, conviene también tomar en cuenta otras reflexiones ya vertidas acerca de la escasa defensa que los legisladores han hecho de las autonomías provinciales cuando en el Congreso federal se han sancionado leyes que las afectaban. Así, en orden al régimen de coparticipación federal, Pedro Pírez ha escrito: "Las negociaciones para la definición de los sistemas de coparticipación federal muestran que los representantes legislativos provinciales (diputados o senadores nacionales) definen su comportamiento en función de los intereses partidarios, marcados por la vinculación del partido con las políticas desarrolladas por el gobierno nacional, y no en razón de intereses provinciales (regionales)... Esto quiere decir que los 'representantes provinciales' defienden intereses regionales siempre que éstos sean coincidentes con la política del gobierno nacional, o bien, si ésta los perjudica, que los legisladores for-

Empecemos por el poder tributario, ámbito donde el dislocamiento se nos hace notorio, incluyendo desviaciones inconstitucionales.

Hay que dar por sabido que el reparto impositivo de la Constitución asigna la competencia en el rubro de los impuestos directos a las provincias, y sólo por excepción (transitoriamente y con causa suficiente) al Estado federal. En cambio, los impuestos indirectos internos se reconocen como de competencia concurrente entre el Estado federal y las provincias.

Pero lo excepcional se ha vuelto habitual y permanente, y el Estado federal establece y recauda impuestos directos desde la década de los treinta. Un sistema de "ley-contrato" o "ley-convenio" ha conducido a disfrazar la anomalía, haciendo que las provincias inhiban sus facultades fiscales cuando se adhieren al sistema, y participan de la recaudación. Este sistema se aplica asimismo en el campo de los impuestos indirectos internos, pero con una diferencia: aquí no hay inconstitucionalidad, porque a través de la concertación entre Estado federal y provincias, se conviene una modalidad que atañe a las competencias concurrentes, de cuyo ejercicio pueden disponer las provincias, en tanto cuando esa misma modalidad se aplica a los impuestos directos, el Estado federal que los establece y recauda está ejercitando una facultad que, por ser en principio propia de las provincias, no puede ser delegada por éstas ni pactada con el Estado federal.

Poco es, realmente, lo que residualmente les queda a las provincias en materia tributaria. Y en cuanto a lo que reciben por la distribución en el sistema de coparticipación, no les alcanza para cubrir los gastos de los servicios a su cargo.[29] Hay que vincular, por eso, esta cuestión con la dependencia económico-financiera de las provincias respecto de la federación. Si las provincias hubieran ejercido su poder impositivo de acuerdo con la Constitución, y si el gobierno federal no hubiera abusado inconstitucionalmente de las delegaciones anidadas en la coparticipación, las rentas provinciales seguramente hubieran alcanzado mejores niveles. El aporte que les llega por la redistribución les ha devuelto mermado lo que pudo ser un recurso mayor proveniente de su propia imposición local.[30]

men parte de la oposición a ese gobierno. Los legisladores definirían su comportamiento por la defensa de los intereses partidarios en referencia al gobierno nacional", *Descentralización...*, *op. cit.*, p. 331.

[29] Castorina de Tarquini, "El federalismo", *op. cit.*, p. 190.

[30] Sobre el tema puede verse Pedro J. Frías, *El proceso federal argentino*, Córdoba, 1988, p. 20; del mismo autor, *El comportamiento...*, *op. cit.*, p. 726.

Las relaciones fiscales en el proceso federal siguen, por ende, siendo turbias, y continúan representando uno de los factores de peor erosión de las autonomías provinciales. No obstante, la creación de la Comisión Federal de Impuestos, integrada con representación provincial, y debida a la ley 20.221 de 1973, vino a paliar parcialmente los defectos del sistema, que como ya dijimos tuvo su origen en la década de los treinta.

Conviene también tener presente que con base en expresas normas constitucionales, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido que el Congreso puede eximir de contribuciones provinciales y municipales como medio de promover la prosperidad.

Hemos visto ya, además, que durante muchos años la confusión que llevó a mezclar indebidamente la cláusula comercial de la Constitución (artículo 67, inciso 12) con las competencias impositivas indujo a la jurisprudencia de la Corte a invalidar tributos provinciales porque entendió que en rigor importaban un ejercicio disfrazado de la facultad exclusiva del Congreso para "reglar el comercio" interprovincial e internacional.

Los municipios de las provincias

La Constitución federal obliga a las provincias a "asegurar el régimen municipal" (artículo 5o.). De esta cláusula surge algo indiscutible: que en las provincias debe haber municipios, y que no puede dejar de haberlos.

Lo que, en cambio, no ha suscitado opiniones unánimes es qué naturaleza jurídica deben adoptar los municipios para que quede cumplida la obligación constitucional de asegurar su régimen.

Si se adopta —como personalmente lo hacemos— la tesis de que el federalismo argentino se asienta en la trilogía de niveles tramada por "Estado federal -provincias-municipios", el municipio integra la descentralización política de base territorial como su expresión primaria.

Sin embargo, la tradicional jurisprudencia de nuestra Corte Suprema sostuvo inveteradamente hasta 1989 que las municipalidades eran simples descentralizaciones o divisiones administrativas dentro de las provincias. En lenguaje propio de la doctrina argentina, esa visión encuadraba a los municipios en la categoría de reparticiones autárquicas, negándoles la nota política de la autonomía.

Aunque todavía algunos de nuestros autores mantienen ese punto de vista, el derecho público provincial viene acusando desde fines de la década de los cincuenta, y acentuando en las novísimas constituciones

dictadas a partir de 1985, la definición de los municipios como entes dotados de autonomía, giro que también se puede inferir del fallo de la Corte de 1989 en el caso "Rivademar".

Estos antecedentes permiten señalar que la presencia municipal ha sido escasa en el proceso federal y no ha funcionado como un factor positivo. Al contrario, es fácil coincidir en que ha sido más bien un factor neutro, cuando de haberse vigorizado el municipalismo podría haber actuado de modo positivo para reforzar la descentralización federal en los ámbitos provinciales donde se enclavan los municipios.

Las intervenciones federales a las provincias[31]

La competencia federal para intervenir las provincias cuenta con un encuadre suficientemente rígido y preciso en el artículo 6o. de la Constitución en cuanto a las causas que hacen viable la intervención del gobierno federal en el territorio de aquéllas. Sin embargo, la praxis constitucional acusa allí una de las mayores distorsiones de nuestro sistema político y del proceso federal por el mal uso que con excesiva frecuencia se ha hecho de este remedio excepcional.

Una terapia prevista para casos extremos con el fin evidente de coóperar a la debida inserción de las provincias en la federación se convirtió en la práctica de un arma de avasallamiento de las autonomías locales.

Pedro J. Frías registra entre 1930 y 1981 que las provincias han sido regidas 18.65% de ese lapso por intervenciones federales, y 28.33% por gobiernos *de facto* que se le asimilan, que más los interventores militares y los funcionarios "a cargo" suman 48.83% del mismo tiempo.[32]

Vanossi hace la siguiente descripción:

> Otra deformación patológica grave del presidencialismo argentino, que repercute directamente en el estado federal (no se dio en el modelo norteamericano), son las intervenciones federales. Éstas consisten en la momentánea puesta entre paréntesis de la autonomía de una provincia, por obra y gracia de los poderes del gobierno central. En concreto, el poder que ha de-

[31] Véase Juan Vicente Sola, "Intervención federal en las provincias", Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1982; y el clásico libro de Luis Sommariva, *Historia de las intervenciones federales en las provincias*, Buenos Aires, 1929, que aunque anterior al periodo que nos toca examinar contiene elementos útiles para la reflexión.

[32] Frías "La regla federal en la constitución provincial", en la obra colectiva *Derecho público provincial*, p. 370.

cretado la intervención la mayor parte de las veces ha sido el presidente de la república, con finalidades muy variadas. A veces, la intervención se justificó porque debía solucionar un problema irresoluble en la órbita local, cuando la "forma republicana" estaba alterada en la provincia. Pero la mayor parte de las veces su objetivo era el de asegurar el éxito del partido político propio en la provincia, o bien reparar la máquina electoral que permitiera alcanzar el triunfo de ese partido en una elección nacional. En materia de intervenciones federales, ningún partido que haya sido gobierno está exento de culpa, lamentablemente, porque todos ellos han incurrido en similares responsabilidades. Tengo para mí que la mayor deformación que hemos conocido en esta materia fue la del anterior periodo constitucional (1973-1976); pues en él, el presidente y la presidenta de la república utilizaron la intervención federal para resolver, no ya problemas internos de una provincia, sino problemas internos del partido político oficialista que gobernaba esa provincia. Ésta fue una seria distorsión que los órganos de control no pudieron identificar a tiempo.[33]

Hay que señalar, en cambio, que durante el gobierno del doctor Raúl Alfonsín (1983-1989) no se dispuso ninguna intervención federal a ninguna provincia. Las pocas arbitradas desde 1989 por el presidente Menem no han sido generalmente vistas como indebidas o infundadas. Todo ello parece insinuar una tendencia de reversión en el uso de las intervenciones federales.

Es interesante por ello la referencia que a un tema conexo hacen Natalio Botana y Ana Mustapic en relación con el área de disentimiento que se crea cuando el presidente de la República pertenece a un partido distinto al de muchos gobernadores de provincias. Dicen aquellos autores que

...mientras la coexistencia conflictiva entre un presidente y las provincias opositoras solía concluir, antes y después de consagrado el sufragio universal, en el uso y abuso de la intervención federal, en el presente aquella relación dominada por un afán centralizador, que desnaturalizó con creces a nuestro federalismo, se ha convertido en apaciguada convivencia.[34]

[33] Jorge Reinaldo Vanossi, "El estado requiere otra distribución de funciones", *La Nación*, Buenos Aires, 3 de agosto de 1987, p. 9.

[34] Botana y Mustapic, *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, p. 78.

Las épocas "de facto"

Los periodos *de facto* que se acumularon desde el 6 de septiembre de 1930 en el último medio siglo hasta 1983 no sólo deterioraron la estabilidad y la gobernabilidad del sistema, así como el funcionamiento de las instituciones constitucionales, sino que perturbaron en mucho el proceso federal.

La concentración del poder en los gobiernos militares; la ausencia del Congreso disuelto; la designación de gobernadores militares en las provincias —realmente intervenidas por el gobierno central—, y todas las otras modalidades propias de la fisonomía anómala del poder *de facto* crearon disfuncionalidad a la praxis de nuestro federalismo en muchos aspectos.

Sumando este fenómeno a todos los otros perfiles que suelen mostrarse como deteriorantes, parece verdad que las épocas *de facto* sirvieron para colaborar en la tendencia centralizante y en la debilidad del federalismo.

La sociedad y sus actores

Una mirada a la sociedad y sus actores se vuelve conveniente. No todas las responsabilidades han de recaer unilateralmente sobre el poder, aunque sí las mayores.

Si por un lado es cierto que los ambientes provincianos testimonian el perfil de sus idiosincrasias y las reivindican como propias del localismo, tales representaciones colectivas no alcanzan para neutralizar por sí solas el deterioro o la mengua de las autonomías provinciales.

Tal vez el sentido común que le sirve a la gente para defender las diferencias y los estilos propios de su sociedad no es suficiente para hacerles comprender y distinguir en sus valoraciones qué fenómenos, en qué casos y con qué resultados, significan desmedro para el federalismo.

La captación de los intereses locales no basta para infundir clarividencias en estas mismas gentes, que les permitan reaccionar en su defensa, oponerse a los avances centralistas y operar como una fuerza de resistencia o de reacción.

Con referencia a la relación entre federalismo y partidos políticos, dice Vanossi que "para la mayoría de los autores que han abordado la cues-

tión, el partido político nacional es el instrumento que más eficientemente restringe las tendencias descentralizadoras o centrífugas que actúan en los sistemas federales".[35] Los programas partidarios nacionales, la disciplina partidaria, la frecuente acumulación del poder presidencial y la jefatura del partido oficial, han sido algunos de los factores que, desde la "partidocracia", no fueron favorables para el federalismo y sí para la centralización.

Los partidos políticos "nacionales" no han hecho prevalecer los intereses provinciales en sus programas y en su acción; han encarado su quehacer con perspectivas nacionales; han defendido y antepuesto su disciplina por sobre los requerimientos federales. Esta actitud ha quedado demostrada con y por las representaciones partidarias tanto en el Senado federal como en la Cámara de Diputados. No obstante, un cierto auge de los partidos locales en muchas provincias, y sus representantes en el Congreso federal, vienen mitigando el fenómeno parcialmente.

Los espacios locales tampoco han brindado base ni espacio territorial a organizaciones locales provinciales en el ámbito del trabajo, en la seguridad social y del sindicalismo. La competencia federal para legislar en tales materias ha llevado a que la aplicación de esa legislación en las provincias haya estado a cargo de organismos administrativos del gobierno central y no de las autoridades provinciales.

Asimismo, no es mucho el lugar para el desarrollo de movimientos y de actos sociales territoriales cuando el reconocimiento de los mismos o el otorgamiento de sus personerías no queda a cargo de autoridades u organismos provinciales.

La central obrera (Confederación General del Trabajo) y los sindicatos; las más importantes agrupaciones del comercio, de la industria y del agro, y numerosas asociaciones de variada índole, más lo ya dicho acerca de los partidos políticos, pueden verse en cierta correlación con el auge de las virtualidades centralizantes que favorecieron la concentración de poder en el gobierno federal. La sociedad organizacional (en denominación de García Pelayo) ha tejido una tupida red de actores y comportamientos con fuerte presencia en todo el territorio, lo que parecería confirmar la hipótesis de que el fenómeno ha tenido alguna influencia en la devaluación del federalismo.

Tenemos, pues, la impresión general de que, en promedio, las organizaciones políticas, gremiales, empresariales, agropecuarias, industriales,

[35] Vanossi, *Situación actual...*, *op. cit.*, p. 39.

etc., no han tomado demasiado en cuenta lo que, para interés y defensa de sus objetivos, puede o no puede hacerse desde el gobierno central. Cuando las competencias o los intereses provinciales han sido reivindicados por ellas, lo han sido porque les era conveniente o beneficiosa esa postura más que por asunción principista del federalismo. Y cuando medidas del gobierno central coincidían con sus objetivos, las han estimulado o propiciado sin reparar en que estaban fuera de la órbita federal.

La compactación "nacional" de las diversas organizaciones sociales aludidas cohesiona sus programas, conducciones e intereses, y cuando tienen que hacer presencia ante el poder, la hacen ante el gobierno central, con escasa y nula preocupación por las competencias provinciales que puedan estar en juego, si es que acaso les resulta más satisfactorio y más fácil para sus pretensiones una decisión uniforme adoptada mediante el ejercicio de competencias federales.

Es que cuando tantos factores como ejemplificativamente hemos resumido acostumbran a la sociedad a que los grandes ejes decisorios pasen por el meridiano del gobierno central, los actores sociales son propensos a acudir a él, y a olvidar o ignorar el deslinde de competencias entre lo federal y lo provincial.

Sin embargo, todo esto tiene su relatividad. Que grandes organizaciones sociales cubran todo el espacio del país, o que su reconocimiento provenga de organismos federales, o que estén sujetas a la legislación del Estado federal, no puede ni debe reputarse sin más ni necesariamente como una causa de la desfederalización. Habría mucho para distinguir y matizar, porque tampoco faltan entidades privadas regionales (por ejemplo la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa, cuya sigla es CARBAP), entidades no estatales de derecho público que son provinciales (por ejemplo, los colegios profesionales de abogados, escribanos, médicos, farmacéuticos, etc.), organismos locales de la seguridad social que también son provinciales, etc. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, por su parte, ha reconocido la competencia provincial para crear muchos de tales entes.

Pero volvemos a decir que el panorama en este campo de los actores y organizaciones sociales en relación con el federalismo es ambiguo. No porque una entidad surja de un reconocimiento de órganos federales, o se rija por normas de igual origen, o despliegue protagonismos en todo el país, ha de derivarse a la conclusión de que su actividad induce siempre factores centralizadores en lo geográfico, lo social, lo económico o lo político. Y viceversa, agrupaciones locales que se suponen procli-

ves a acentuar el federalismo, puede ser que si para satisfacción de sus intereses creen conveniente tener apoyos federales, los busquen y demanden sin demasiado apego o respeto a las competencias provinciales.

En suma, tal como en cada caso y oportunidad los factores sociales han valorado los intereses y fines de sus organizaciones, así han actuado normalmente. Federalismo y centralización no funcionan como cánones supremos de referencia para sus actividades. Cuando conviene instar o plegarse a una competencia federal, no se vacila demasiado en torno a su ortodoxia o su heterodoxia constitucionales. A la inversa, algo análogo acontece con las competencias provinciales. Las alternativas se han movilizado, pues, más en relación con las situaciones coyunturales que con la antinomia "federalismo-centralismo".

De todos modos, lo que desde la sociedad ha influido e ingresado en el sistema político en orden al proceso federal, no exhibe demasiados aportes funcionales, aunque tampoco lo evaluemos personalmente como necesaria o permanentemente adverso y negativo en cuanto presupuesto de su decadencia.

NUEVO HORIZONTE DEL PROCESO FEDERAL: ¿TENDENCIA O REALIDAD?

La decadencia del federalismo

Nuestro federalismo ha sido mezquino. Las provincias han sido en gran parte algo así como filiales o sucursales del gobierno central. Los costos sin rendimiento de beneficios han sido grandes. El diálogo entre Estado federal y provincias, nulo o débil.

Es fácil explicar los factores de todo tipo que han incidido para deteriorar el proceso federal. Hemos procurado hacerlo. El estado tecnológico de nuestros días demanda unificar o uniformar decisiones; la expansión económica en un contorno mundial y el aprovechamiento de las fuentes de energía y de las comunicaciones han sugerido penetraciones, a veces indebidas e innecesarias, en las órbitas provinciales. El gobierno federal hizo hábito de no asociar a las provincias. Las provincias a veces se marginaron o consintieron las dependencias, o paralizaron sus competencias. No se usaron los instrumentos posibles de concertación. Se prefirió el aislamiento o la hegemonía. Se atrofiaron mecanismos institucionales hábiles. Todo el cuadro hasta aquí expuesto señala muchos de los factores que condujeron a tal resultado.

El proceso federal gestó, en síntesis, la dependencia de las provincias respecto del gobierno federal, y dentro de éste, la mayor concentración del poder federal en el Ejecutivo.

Pero el federalismo disociado muestra desde hace unos años signos de recuperación. Si hoy es o no un acompañamiento a las tendencias federalistas-regionales que registra el mundo contemporáneo en muchas partes, nos resulta tema ajeno. Pero no es vano afirmar que si un Estado federal más que centenario, como es el argentino, no acelerara la restauración federal, quedaría retrasado respecto de las mentadas tendencias mundiales.

Hablamos de decadencia. Ello parece situar algún nivel de excelencia desde el cual se produjo el descenso. Pero, en rigor, la alusión a la decadencia toma como punto de referencia no un anterior y mejor funcionamiento histórico del federalismo, después extraviado o perturbado, sino otra cosa: la decadencia se ha dado en relación con el proyecto de la Constitución, con el ideario federal, y con una técnica estratégica plausible y posible.[36]

La reversión, entonces, atiende también a los mismos parámetros para decirnos si el acercamiento a ellos va acortando las distancias que acusaba la decadencia.

La inaplicabilidad de la teoría de Friedmann al proceso federal argentino

La teoría de Friedmann[37] sobre los frenos que en el federalismo obstaculizan la conversión de los cambios sociales en cambios jurídicos no nos ha parecido ajustada a la realidad del proceso federal argentino. La acción legislativa y las respuestas a nuevas necesidades sociales no creemos que hayan sido obstruidas, inhibidas o demoradas por escrúpulos o respetos ante las autonomías provinciales. El reparto federal aparejado a las últimas no amedrentó los avances centralizadores. Hemos estado muy lejos del diagnóstico que señala al federalismo como tendiente a reducir el poder federal al menor gobierno posible. Todo lo contrario. El curso del federalismo argentino ha correspondido, inversamente, a una inflación del centralismo, de las fuerzas centrípetas y de la concen-

[36] Rosatti, "El federalismo argentino...", *op. cit.*

[37] Para la teoría de Friedman véase su libro *El derecho en una sociedad en transformación*, México-Buenos Aires, FCE, 1966, pp. 35 y ss.

tración. Quiere decir que las transformaciones sociales no anularon los cambios jurídicos por causa del federalismo sino, a la inversa, que muchas distorsiones federales se anclaron en un proceso de cambio que, por factores internos y externos, motivó la unificación de decisiones y dio pretexto a su adopción por el gobierno central.

El lapso posterior a 1958: hacia un federalismo de negociación y concertación

El ciclo que se extiende hasta 1958 —según cronología de Pedro J. Frías— corresponde a un federalismo en que las competencias federales y provinciales "compitieron" dualmente, y en que la fortaleza, el crecimiento y la centralización del poder federal parecen haber marcado lo fundamental del proceso.[38]

En 1958, éste tiende a perfilar un federalismo de negociación en torno a la cuestión impositiva. No desaparecen las distorsiones, no se abdica de la centralización, no se subsanan las disfuncionalidades de la infraestructura socioeconómica, pero se empieza a tramar la concertación interjurisdiccional, tanto del Estado federal con las provincias como de éstas entre sí. El síntoma reactivo del proceso federal va a entrar así, en la década de los sesenta, en la etapa de la concertación.

Si en este nuevo ciclo subsisten todavía todas las virtualidades centralizadoras anidadas en las normas constitucionales y en la interpretación que las condujo a operar en pro del debilitamiento federal, se echa mano de otras virtualidades compensadoras, propuestas por mecanismos previstos en la misma Constitución, sea expresamente, sea por inferencia implícita.

Nos referimos a dos: las del artículo 107, que habilita a las provincias a celebrar tratados parciales no políticos para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal, y las de las "leyes-contrato" o "leyes-convenio", que en torno a una ley del Congreso federal sobre determinada materia deja abierta la adhesión de las provincias al sistema legal de que se trate. Fue empleado, por ejemplo, desde 1946 en materia de jubilaciones, creándose un régimen de reciprocidad entre el Estado federal y los provinciales, y para concertar la coparticipación impositiva.

[38] Para la cronología, véase Frías, *El federalismo argentino...*, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

Estos dos mecanismos pluralizan otros, como los convenios entre Estado federal y provincias, los consejos federales de ministros y secretarios de Estado de las distintas jurisdicciones, los consejos regionales, los entes coordinadores, etcétera.

El federalismo de negociación y de concertación procura avanzar desde la dualidad de competencias "competitivas" (y a veces rivales) a una convergencia mediante interrelaciones de cooperación y participación, que coordinen aquellas competencias duales en dirección al bienestar general.

La gestación del federalismo cooperativo o concertado muestra cómo, con las mismas normas de la Constitución y sin reforma alguna, una praxis distinta puede reencauzar el proceso federal para tonificar su correspondencia con el federalismo histórico.

Nos queda como lección que no basta deslindar dos órdenes de poder en torno a la descentralización política, ni ejercer las competencias así distribuidas desde posiciones de puja o de confrontación, ni aspirar a separarlas o aislarlas para hacer retroceder al centralismo, sino que desde cada ámbito es necesario y posible articularlas y combinarlas con la participación, la convergencia y la concertación. La eficacia del federalismo radica, pues, en dinamizar su proceso preservando tanto la unión como las autonomías mediante protagonismos compartidos, sobre la base del acuerdo concertado y de la participación asociada.

La recuperación federal se hace lenta. No es fácil ni repentino el cambio de actitudes del gobierno central; tampoco lo son el impulso de predisposiciones correctivas ni la adquisición de hábitos proclives a usar los procedimientos concertados. Pero hay síntomas y prácticas que vienen alentando la restauración federal.

Habíamos hecho alusión a un novedoso ciclo constituyente provincial iniciado en 1985. Las nuevas constituciones de provincias expresan una voluntad reinvindicativa del federalismo. Es cierto que el federalismo no vive sólo de normas ni se hace sólo con ellas. Pero el proyecto que las normas constitucionales provinciales diseñan es indicativo de una toma de conciencia, de una voluntad de cambio, y como tal sirve de indicio.

¿Un nuevo pacto federal reciente?

El 25 de mayo de 1990 el presidente Menem suscribió en la ciudad de Luján un Acuerdo de Reafirmación Federal. Es una expresión simbólica

que, como marco programático, requiere cambios operativos para pasar de la expresión de deseos a la realidad.

De su conjunto es posible extraer las siguientes pautas:

a) Ratifica las autonomías provinciales.

b) Compromete a desconcentrar funciones administrativas federales.

c) Reconoce la competencia provincial para llevar a cabo acuerdos y gestiones internacionales con el fin de satisfacer intereses locales, pero sin interferir en las competencias que tiene el gobierno federal en materia de relaciones internacionales y política exterior.

d) Apunta a políticas de concertación en materia de poderes concurrentes delegados al gobierno federal, a través de mecanismos que aseguren la participación de las provincias y regiones en el proceso de adopción de decisiones y control en su ejecución.

e) Tiende a revertir la política de acumulación de funciones en el gobierno federal en cuestiones de recursos naturales, policía del trabajo, sanidad animal, etcétera.

f) Compromete el reconocimiento del dominio y la jurisdicción de las provincias sobre los recursos naturales situados en sus territorios y la transformación de las empresas explotadoras en entidades públicas federativas, con participación accionaria de las provincias.

g) Compromete concertar entre el Estado federal y las provincias el traspaso a éstas de los servicios públicos a cargo del primero, previendo la asignación de recursos.

h) Acuerda concertar entre el Estado federal y las provincias un plan nacional de salud; revisar las relaciones del sistema de coparticipación impositiva y la repercusión que tienen en las provincias las políticas federales en lo económico, financiero y aduanero; instrumentar la participación provincial en los órganos directivos de los entes federales, y las medidas para el funcionamiento de la banca provincial y regional.

El plan es ambicioso, pero en su elaboración no tomaron parte ni el Congreso federal ni las provincias, lo que resta seguridad sobre su ejecución y eficacia futuras. No obstante, es también una expresión de voluntad del gobierno federal que, debido precisamente a ese origen, corrobora que desde el poder central también se advierte la necesidad de revertir el proceso federal para encarrilarlo concertadamente.

Si la originaria unidad federativa de 1853-1860 sufrió desde 1910 demoras y percances, transitó etapas previas de discordia y de luchas y necesitó una génesis azarosa, hemos de comprender que los ciclos del proceso federal que a partir de 1930 venimos analizando tampoco

pueden acelerarse al ritmo que requerirían las propuestas de un ideal teórico, ni producir transformaciones rápidas para alcanzar su meta, porque todo cambio demanda una maduración en su base de sustentación, una perseverancia de intenciones y actitudes, un activismo gradual de medidas concretas y sucesivas, y una concurrencia de factores y condicionamientos de variada índole, que a veces, como en el caso de la infraestructura socioeconómica, son difíciles de revertir en su disfuncionalidad negativa. Hay que contar, también, con que los operadores sociales hagan su aporte.

Las transferencias de funciones, servicios y obras que en la actualidad se vienen realizando a las provincias en diversos campos (educación, salud, obras públicas, etc.) son a veces resistidas desde un doble flanco: el de los gobiernos provinciales, porque con sus recursos no pueden afrontar los nuevos gastos que esas transferencias implican; y el de la sociedad, porque las personas que con el traspaso temen que el cambio de jurisdicción las afecte en su empleo, en sus salarios y en sus prestaciones de la seguridad social, defienden tales intereses.

Éste es un ejemplo, entre muchos, de lo difícil que resulta reajustar los equilibrios perdidos en el federalismo disociado, y de cómo los condicionamientos socioeconómicos negativos o deficitarios también retardan ese ajuste, porque, por ejemplo, la reasunción por las provincias de competencias sustraídas o no ejercidas requiere costos que una economía devastada no puede absorber con facilidad.

En suma, la crisis federal y su superación se retroalimentan en un circuito donde el sistema político-constitucional ingiere ingresos provenientes del ámbito social y a su vez refracta hacia él productos, en una interacción recíproca y complicada.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Para un panorama que abarca la génesis del federalismo argentino y el federalismo como técnica y como ideario, véase en el volumen colectivo *Dos ensayos de ciencia política,* Buenos Aires, 1986, el estudio de Horacio Daniel Rosatti, "El federalismo argentino como técnica y como ideario", p. 67 ss.

El proceso de la unidad federativa argentina puede verse en Germán J. Bidart Campos, *Historia política y constitucional argentina,* Buenos Aires, Ediar, 1976; libro primero; libro segundo, caps. III y IV, y libro tercero, caps. V y VI.

Para una visión del federalismo en la Constitución argentina pueden verse las siguientes obras sobre derecho constitucional argentino: Carlos María Bidegaín, *Cuadernos del curso de derecho constitucional,* III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1980, caps. IX y X; Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional,* Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1978, libro segundo, sección tercera, caps. I y II.; Helio Juan Zarini, *Derecho constitucional,* Buenos Aires, Astrea, 1992, cap. III; Miguel Ángel Ekmekdjian, *Manual de la Constitución argentina,* Buenos Aires, Depalma, 1991, cap. 17; Pablo A. Ramella, *Derecho constitucional,* Buenos Aires, Depalma, 1982, cap. V, pp. 97-104, y Germán J. Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino,* Buenos Aires, Ediar, t. I, cap. VII.

Para las provincias en el sistema federal, recomendamos: Pedro J. Frías, "La provincia argentina", Córdoba, 1976, sobretiro de la *Revista Notarial del Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba,* núm. 28, y María Celia Castorina de Tarquini, "La provincia y las provincias", en la obra colectiva *Derecho público provincial,* I, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1990, p. 221.

Una visión general del federalismo puede consultarse en María Celia Castorina de Tarquini, "El federalismo", en *Derecho público provincial,* I, *op. cit.,* p. 157; "La provincia y la nación", *op. cit.,* p. 193; "La provincia y la región", *op. cit.,* p. 241.

Para temas de derecho público provincial, las obras de actualidad que citamos son: Pedro J. Frías, *El federalismo argentino. Introducción al derecho público provincial,* Buenos Aires, Depalma, 1980; Frías *et al., Derecho público provincial,* Buenos Aires, Depalma, 1985; Pérez

Guillou *et al., Derecho público provincial, op. cit.*, 2 tomos: I, 1990; II, 1991; Ricardo M. Zuccherino, *Derecho público provincial y municipal,* 2 tomos, La Plata, Lex, 1976, y Rodolfo Berardo, *Instituciones de derecho público provincial. El federalismo argentino,* Buenos Aires, Depalma, 1981.

Respecto del curioso ciclo del constitucionalismo provincial posterior a 1985, remitimos a la obra de Frías *et al., Las nuevas constituciones provinciales,* Buenos Aires, Depalma, 1981.

Para la crisis de desfederalización, puede verse en la obra colectiva *Dos ensayos de ciencia política, op. cit.*, el estudio de Horacio Daniel Rosatti, cap. III, p. 109. Asimismo, Jorge Reinaldo Vanossi, *Situación actual del federalismo,* Buenos Aires, Depalma, 1964.

Sobre el proceso federal en general, citamos a Pedro J. Frías, *El proceso federal argentino. De la decadencia a la recuperación,* Córdoba, edición del autor, 1988, y *El comportamiento federal de la Argentina,* Buenos Aires, Eudeba, 1970.

El liderazgo del presidente ha sido enfocado por Héctor Rodolfo Orlandi, *El poder ejecutivo argentino y el federalismo,* Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1960.

La distorsión federal por el régimen impositivo puede verse en Rodolfo R. Spisso, *Derecho constitucional tributario,* Buenos Aires, Depalma, 1991, cap. VIII.

Sobre los municipios hay dos obras recientes de Antonio María Hernández, *Derecho municipal,* vol. I, Buenos Aires Depalma, 1984; y de Horacio Daniel Rosatti, *Tratado de derecho municipal,* Santa Fe, Rubinzal-Culzani, t. I, 1987; t. II, 1988; t. III, 1991.

Sobre la intervención federal, véase Juan Vicente Sola, *Intervención federal en las provincias,* Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1982.

Para otros temas parciales hemos incluido citas en las notas correspondientes al texto.

El federalismo de negociación y concertación ha sido explicado por Pedro J. Frías, en *El federalismo argentino. Introducción al derecho público provincial, op. cit.*, parte primera y en la obra colectiva *Derecho público provincial, op. cit.*, caps. XVI: "La regla federal en la constitución provincial", y XVII: "Federalismo como sistema".

CONCLUSIÓN: EL FEDERALISMO, HISTORIA DE UNA FORMA DE GOBIERNO

MARCELLO CARMAGNANI

LA IMAGEN que tiende a darse del federalismo latinoamericano es la de haber sido una copia del modelo norteamericano, un injerto mal logrado en una tradición erróneamente considerada de corte centralizador derivado del régimen colonial. Probablemente, por no decir seguramente, esta imagen negativa del federalismo depende del hecho de que se tiende a proyectar hacia el pasado una realidad del presente caracterizada, como lo ilustran los estudios relativos a la fase que hemos definido del federalismo centralizador, por una inclinación de los gobiernos federales a concentrar en sus manos competencias que corresponden a los estados. Diferente puede ser, en cambio, nuestra imagen del federalismo de hoy si proyectamos sobre el presente las formas que tuvo en el pasado. De su estudio emerge que no sólo existen antecedentes y motivaciones históricas precisas para el federalismo en América Latina, sino también que cada país que lo adoptó tuvo la capacidad de saber traducirlo en una racionalidad constitucional en la cual el principio federal norteamericano sirvió, a lo más, como escribe Bidart Campos, de "fuente normativa".

Una caracterización del federalismo como forma de gobierno en México, Brasil y Argentina no puede hacerse ni tomando en cuenta sólo el presente ni tampoco exclusivamente el pasado. De ahí que tratemos en esta conclusión de proponer una reflexión sobre el federalismo como forma histórica de gobierno de ayer y de hoy. Para lograrlo, hemos reagrupado los elementos ofrecidos por los estudios de este volumen mostrando, en primer lugar, la capacidad que presentan México, Brasil y Argentina de elaborar modelos doctrinarios e institucionales capaces de adecuar, reinventándolo, el federalismo; en segundo lugar, ilustrando el papel que desempeñan los elementos de naturaleza social y económica en el desarrollo de las experiencias federales, y, finalmente, destacando la evolución del principio federal como resultado de la transformación de la política y de la cultura política.

Modelos doctrinarios e institucionales

Una de las constantes que emergen de todos los estudios contenidos en este volumen es que el federalismo no es ni una copia del federalismo norteamericano ni un producto vernáculo. Más bien se podría caracterizar como un proceso de tipo interactivo según el cual las propuestas doctrinarias provenientes de otros contextos son reelaboradas a la luz de las necesidades y realidades mexicanas, brasileñas y argentinas. Esta reelaboración doctrinaria se proyecta, en un segundo momento, hacia las instituciones a fin de establecer el control que debe ejercer la federación —jurisdicción— a través de la implementación de los elementos de que ella dispone —gobernáculo— para que el federalismo se convierta en una realidad.

Esta vinculación entre el horizonte doctrinario —externo e interno— y el horizonte institucional presente en las tres experiencias federales nos sugiere que no estamos en presencia ni de una fractura entre doctrina y realidad ni mucho menos de una fractura entre instituciones y realidad, sino más bien de un proceso caracterizado por una progresiva convergencia. El modelo doctrinario e institucional del federalismo es, entonces, el resultado de un proceso que se desarrolla a partir de una reorganización de las ideas y de las instituciones preexistentes.

Los estudios nos muestran que la realidad preexistente en los tres países considerados en el momento en que se convierten en Estados independientes se caracteriza por una orientación de tipo confederal. Esta orientación, más fuerte en México que en Argentina y en Brasil, tiene sus raíces hacia el final del periodo colonial. En México, rastreamos sus primeros brotes en el fracaso de la centralización política y administrativa de las reformas borbónicas que llevó al virreinato de la Nueva España a una expansión de los ayuntamientos y a la constitución de una pluralidad de poderes provinciales a partir de 1812. En el naciente Imperio de Brasil, la centralización político-administrativa realizada a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y acelerada entre 1808 y 1815 por el traslado de la corte a Río de Janeiro en 1808, produjo la progresiva conformación de poderes regionales. En lo que será Argentina, a semejanza de lo que aconteció en México, se origina en la oposición a la centralización político-administrativa que se trató de implementar con la construcción del virreinato del Río de la Plata y en la imposibilidad de reorientar las tendencias autonomistas que se expresaban en los cabildos. En los tres países tenemos entonces que el punto de partida de la tendencia que se

expresará en el primer federalismo es una creciente regionalización del poder en el curso del siglo XVIII, fenómeno estrechamente asociado con la crisis de las monarquías ibéricas. De allí entonces que podamos decir que el federalismo encuentre su punto de partida y su fundamento doctrinario e institucional en la provincialización del espacio político, social y económico de México, Brasil y Argentina.

En su estudio sobre las tendencias federales presentes en la experiencia brasileña, Murilo de Carvalho nos propone una nueva aproximación: el Imperio brasileño centralizador no nace en los años de 1820, sino dos decenios más tarde, a partir de la década de 1840. Esta misma tendencia, incluso extremada, es la que encontramos en el Río de la Plata, ilustrada por Chiaramonte, en que el país no dispuso de una Constitución federal, sino tan sólo de un tratado entre las provincias a partir de 1831, que da nacimiento a una confederación argentina caracterizada por una simple delegación de la representación externa a la provincia de Buenos Aires. En la primera fase del México independiente las realidades provinciales mejor conformadas y amenazadas, además, por la fragmentación que desencadenó la multiplicación de municipios, se proyectaron en la definición, a diferencia de Argentina, de un Pacto Federal que fue firmado en 1824.

Si sintetizamos aún más los antecedentes y motivaciones históricas del modelo doctrinario e institucional federal en los tres países latinoamericanos considerados, podemos decir que las tendencias federalistas se manifiestan a partir de una tensión entre provincialización y centralización de poder, representada esta última por el Imperio de Iturbide en México, por el Imperio en Brasil y por los directores supremos en Argentina. De allí que los tres países elaboren modelos doctrinarios e institucionales capaces de dar vida a una forma de gobierno dispuesta a conjugar tanto la provincialización como la centralización, individualizándola en la federación. Indudablemente en la definición de un modelo doctrinario e institucional viable, el horizonte de las ideas políticas e institucionales era muy amplio. Las constantes referencias a las constituciones norteamericanas de 1776 y de 1787, a la Constitución de Cádiz de 1812, a la Constitución histórica de la monarquía inglesa, a la Constitución francesa de la Restauración borbónica y a la del Imperio austriaco nos dicen que los *inputs* externos, las fuentes normativas, representaron una importante contribución para definir una nueva gobernabilidad.

El conocimiento no se traduce necesaria e inmediatamente en un modelo de actuación política. Para que ello sucediera debía en algún

modo resquebrajarse, por no decir romperse, la tradición ibérica en la que se había formado la élite: en la Universidad de Coimbra, los letrados y los "hombres buenos" de las provincias brasileñas, y en las propias universidades nacionales y en las españolas los notables argentinos y mexicanos. Es esta tradición la que vemos reflejarse en la persistencia de un constitucionalismo de "antiguo régimen" del cual proviene el modelo de la "confederación", y que se manifiesta en la lucha política en una tensión entre la "soberanía de los pueblos", es decir, de los municipios, y la esfera de la autoridad, la delegada por el monarca a sus representantes, los oficiales reales.

La crisis del constitucionalismo de "antiguo régimen" nos proporciona los elementos para comprender por qué las reivindicaciones de "la soberanía de los pueblos", manifestada a través del mayor papel de los ayuntamientos en México, de las cámaras municipales en Brasil y de los cabildos en el Río de la Plata, terminan por desarticular la tendencia centralizadora, favoreciendo así el surgimiento y el reforzamiento de los gobiernos provinciales o estatales, y afianzando, en última instancia, la opción de tipo federal. De allí que en los años de 1830 encontremos una federación de Estados Unidos Mexicanos, un Imperio fuertemente federalista en Brasil y una confederación muy laxa en el Río de la Plata.

Es extremadamente difícil decir qué tipo de federalismo encontramos en los dos países que institucionalmente se definen como federación (México) y como confederación (Argentina) en el primer tercio del siglo XIX. Si tratáramos de reconducir la experiencia histórica de estos dos países al modelo federal tendríamos que no se asemejan en nada a la federación norteamericana, pero sí en mucho a la confederación norteamericana, como lo establecía su primera Constitución, la de 1776, y a la confederación helvética de fines del siglo XVIII. La experiencia federal mexicana, la de las provincias unidas del Río de la Plata y parcialmente la de la monarquía federalizada brasileña son en verdad experiencias confederalistas y no federalistas. Este confederalismo es claramente perceptible en que las provincias o estados tienden a delegar al gobierno general esencialmente las funciones de representación externa y, a veces, las conexas con esta función, es decir, la defensa del espacio confederal y el control del comercio exterior. Difícil es entonces establecer hasta qué punto estas experiencias de tipo confederal puedan dar vida a un verdadero federalismo, porque si bien ello acontecerá en México y en Argentina, no se dará en Brasil donde, en cambio, la provincialización será revertida a partir de los años de 1840, dando origen al Imperio centralista.

Sin lugar a dudas, la interacción de modelos doctrinarios e institucionales externos e internos a las áreas latinoamericanas es mayor a partir de los años de 1840, cuando en los tres países analizados se observa una mayor interiorización de las prácticas políticas del liberalismo y una reevaluación del regionalismo mediada por el descubrimiento, a través de Tocqueville, del federalismo norteamericano. Posiblemente este cuadro sea engañoso en cuanto tiende a confudir las causas con los efectos. El horizonte doctrinal mexicano, brasileño y argentino nos parece indicar que se activa a partir de un problema central y común a los tres países: la forma de gobierno existente no garantiza una adecuada gobernabilidad del país, pues no es capaz de proyectar a las provincias o estados hacia un horizonte más amplio ni de dar vida a mecanismos institucionales aptos para que las instancias del gobierno general lleguen efectivamente a todos los puntos del estado y para que, viceversa, las instancias de las regiones o provincias sean adecuadamente representadas en el gobierno general.

Botana caracteriza el proceso doctrinario e institucional que dio origen al federalismo liberal en Argentina como "ecléctico", es decir, como una capacidad de diseñar una nueva forma de gobierno a partir de la conjunción de la tradición preexistente con las novedades del contexto internacional. Tengo la impresión de que un proceso similar fue el que, tal vez con menor voluntarismo, se dio en México y en Brasil a partir de los años de 1840, y que llevó en México en 1857 a una verdadera constitución de corte federal y liberal, y algunas décadas más tarde, en 1891, a una constitución republicana y federal en Brasil.

En mi estudio sobre México formulo la hipótesis de que la reorientación a la cual asistimos a partir de los años de 1840 tiene mucho que ver con la difusión alcanzada por el jusnaturalismo, es decir, los derechos individuales e inalienables de todos los hombres que viven en un mismo espacio geohistórico. Posiblemente es esta difusión del jusnaturalismo la que fundamentaría la progresiva transformación, ilustrada por Love en su estudio sobre Brasil, de las viejas formas clientelistas en las áreas centro-meridionales brasileñas. Proceso similar es el que se da en la nueva Argentina, donde la necesidad de atraer emigración llevó, como nos ilustra Botana, a la formulación de una distinción entre sociedad civil y sociedad política.

En el momento de reorientación del federalismo entre los años de 1910 y de 1930 podemos notar nuevamente la compleja interacción entre los modelos doctrinarios e institucionales preexistentes y los nuevos,

siendo los primeros de matriz liberal-democrática y los segundos de matriz corporativa; modelos que están a la vez presentes en los contextos nacionales y en el contexto internacional. El pasaje del modelo doctrinario e institucional liberal-democrático al corporativo no fue, como podría pensarse, un hecho ni inmediato ni traumático. Esta transición encuentra su punto de partida en las experiencias liberal-democráticas que se dan en México y Argentina y, en menor medida, en Brasil.

La experiencia argentina es seguramente la que mejor ilustra cómo la dimensión liberal revitalizada por el horizonte democrático proyecta el federalismo hacia una dimensión de tipo cooperativo, es decir, de una coparticipación entre federación y estados. De esta tendencia participa, aunque en menor medida, México, pues —según el estudio de Alicia Hernández Chávez— a partir de la Constitución de 1917 y hasta mediados de los años de 1920 se trata, con gran dificultad, de revitalizar el federalismo liberal proyectándolo hacia la nueva dimensión de tipo cooperativo. La experiencia brasileña en estos dos decenios, probablemente por el mayor contenido económico que caracterizó al federalismo en la etapa precedente, se presenta en cambio menos receptiva al liberalismo democrático y más fácilmente permeable por el corporativismo, como lo ilustra Aspásia Camargo.

El federalismo liberal-democrático no logró consolidarse en ninguno de los tres países considerados debido al reforzamiento paralelo que presentan las tendencias corporativas. El modelo liberal-democrático y el corporativo eran inconciliables, pues si bien ambos partían de la hipótesis de una expansión de los derechos, el liberal-democrático insistía en que los derechos políticos y sociales debían manifestarse a través de una adecuada combinación de los mismos que, por definición, estaba en tensión, mientras que el corporativismo insistía, posiblemente por la existencia de un enorme rezago social, en la prioridad de los derechos sociales, con el resultado de que los derechos políticos terminaron por subordinarse a ellos.

La victoria de la opción corporativa es visible a partir de fines de los años de 1930, y se tradujo en las tres experiencias examinadas en un federalismo de corte centralizador o "devaluado", como lo ha caracterizado Germán Bidart Campos. A nivel doctrinario e institucional, el federalismo centralizador se caracteriza por atribuir, tanto en México como en Brasil y en Argentina, a la federación un papel hegemónico que deriva del hecho de que ella encarna y representa, a través del presidente, a la nación en su conjunto y puede, por lo tanto, empujar a los intereses cor-

porativos viejos y nuevos existentes en la sociedad y en las regiones a establecer con la mediación del Estado un pacto de tipo corporativo e interclasista para garantizar una mejor gobernabilidad. El modelo doctrinario se definió a nivel institucional en la idea de que corresponde a la federación regular las formas de concertación interjurisdiccional de naturaleza corporativa y regional y, por lo tanto, puede expandir su capacidad de regulación sobre un orden creciente de relaciones económicas (industria, recursos naturales, etc.), sociales (mediación laboral) y políticas (subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo).

Como puede notarse, existe una clara interacción del modelo doctrinario con el modelo institucional en cuanto el primero se refleja en el segundo ofreciéndole los fundamentos para su aplicación. Indudablemente ello no significa que en las tres experiencias examinadas el federalismo centralizador se haya dado con la misma intensidad y haya desarrollado instrumentos idénticos. Lo que aquí se desea subrayar es que estas tres experiencias participan, en buena medida, de un mismo horizonte "desarrollista", es decir, de la acción y la capacidad de los gobernantes de garantizar la continuidad del crecimiento económico, y de la regulación y estabilización de las demandas políticas de los sectores medios y obreros.

Como se puede ver, el federalismo mexicano, brasileño y argentino no puede ser esquemáticamente enmarcado, tal como acontece en la experiencia norteamericana, en una única concepción doctrinaria e institucional. El federalismo en las tres áreas latinoamericanas estudiadas aparece así como un modelo doctrinario e institucional que trata de proyectar inicialmente, en el primer tercio del siglo XIX, a las provincias hacia un horizonte de colaboración más amplio para lograr, en una segunda fase —en el segundo tercio del siglo XIX, cuando interviene con fuerza el liberalismo—, una mayor centralización política y terminar por asumir a partir de los años de 1930 una dimensión centralizadora que tiende, a su vez, a desmoronarse a partir de las últimas dos décadas.

Los condicionantes de las experiencias federales

Tal como acontece en todas las experiencias federales, también la mexicana, brasileña y argentina resiente, mucho más que las formas de gobierno unitarias, la influencia negativa y positiva de las dimensiones económicas y sociales. Sin embargo, cuando se desea identificar con mayor

precisión las variables económicas y sociales que específicamente condicionan la forma federal e influyen su transformación, la tarea es verdaderamente difícil.

Si reagrupamos todos los elementos económicos y sociales presentes en los estudios de este volumen, notamos que a nivel económico la evolución del federalismo aparece condicionada, sin por ello ser determinada, por los circuitos comerciales, por el comercio exterior, por la redistribución del gasto federal, por la localización de las nuevas producciones industriales y, en general, por la formación de un mercado unificado de tipo nacional. En términos más amplios se podría decir que el federalismo aparece condicionado a nivel económico por la tensión entre provincialización de la vida económica y globalización del espacio económico.

Los condicionantes sociales del federalismo son sobre todo visibles en la orientación que presentan los actores sociales de preservar, por una parte, su ámbito de acción dentro de los espacios regionales y de proyectarse, al mismo tiempo, hacia un espacio general más vasto. Indudablemente, esta doble propensión social no se da con la misma intensidad para todos los actores con el resultado de ir conformando grupos de interés más asociados con el espacio regional y otros con una mayor orientación hacia el espacio federal. Al mismo tiempo, la mayor división del trabajo, y en especial la nueva tensión entre ciudad y campo, hace emerger, especialmente a partir del último tercio del siglo XIX, nuevos actores sociales que no son necesariamente identificables en el marco de esta tensión. De allí que las capas intermedias, la clase obrera y la incipiente burguesía, que carecen de un interés de tipo territorial, tiendan a proyectarse hacia un horizonte de tipo nacional, favoreciendo así la formación de intereses de tipo corporativo.

La existencia de grupos de interés asociados tanto con los espacios provinciales como con el espacio federal y, más tarde, con un espacio nuevo de tipo nacional o unificado, nos está diciendo que hay una vinculación entre la tensión económica —que hemos sintetizado en la tensión entre espacio económico provincial y espacio económico general— y la tensión social —representada por la tensión entre espacio social provincial y espacio social general—, lo que nos permite decir que esta doble tensión se manifiesta en modo diversificado en el tiempo y en el espacio.

La impresión que se obtiene de los trabajos relativos al primer federalismo es que la tensión económica y social entre espacio regional y es-

pacio general se presenta fuertemente desequilibrada a favor del espacio regional. El resultado es que en la primera mitad del siglo XIX el espacio regional tiende a subordinar al espacio económico y social general. Esta subordinación se muestra con mayor fuerza en el área del Río de la Plata, a pesar de que aparentemente el puerto de Buenos Aires tiende a centralizar en buena medida el comercio exterior de la confederación. No es por casualidad que los conflictos por el control sobre los ingresos de la aduana de Buenos Aires sean una recurrente disputa entre Buenos Aires y las otras provincias. Estos conflictos sólo se resolverán en los años de 1880 con la capitalización de Buenos Aires y, por lo tanto, con la federalización del puerto.

La tensión entre espacio provincial y espacio general se da de manera menos acentuada en Brasil. En efecto, por su conformación geográfica, si bien cada espacio regional brasileño podía vincularse de modo independiente con el comercio internacional, esta posibilidad favoreció mayormente a algunas regiones —Río de Janeiro y Minas Gerais, inicialmente, y São Paulo, después—, mientras redundaba en desventaja en las regiones con una menor capacidad de exportación. Probablemente deba buscarse en estos desequilibrios regionales la conveniencia que vieron las provincias más pobres y marginadas de apoyar la opción de un imperio de tipo centralizador.

En México, la proyección de los espacios económicos y sociales regionales hacia el espacio general fue también de baja intensidad, no obstante la persistencia del principal circuito comercial de larga tradición colonial, el de México-Veracruz, que de algún modo organizaba la circulación de bienes entre la ciudad de México, el centro-norte del país (minería) y el centro-sur (agricultura de exportación). Estos circuitos no sólo no fueron capaces de vincular las regiones extremas del norte y el sur, sino tampoco de relacionar a las del occidente del país, por lo que favorecieron una amplia autonomía de las mismas. La gran diferencia entre México y los otros dos países es que los sectores regionales mexicanos percibieron con mayor claridad la dificultad de preservar su autonomía económica sin una adecuada reducción del peso económico y social que tenía la región de México, en la cual se hallaba colocado el principal puerto, Veracruz, a través de la activación del pacto federal.

Vistas desde la dimensión económica y social, las primeras experiencias federales podrían entonces caracterizarse en mayor o menor medida como experiencias de tipo orgánico, en el sentido en que ellas no hacen otra cosa que reorganizar y ordenar las tendencias sociales y económi-

cas preexistentes, de derivación colonial. Es este proceso de reordenación el que termina por hacer prevalecer las tendencias de tipo confederal, lo cual significa entonces que los condicionantes económicos y sociales son elementos tendencialmente retardatarios de la forma de gobierno en el curso de la primera mitad del siglo XIX.

La excesiva fuerza de las dimensiones sociales y económicas, nos ilustra Joseph L. Love, es la que da al federalismo brasileño a partir de los años de 1890 una caracterización por así decir de tipo economicista. En otras palabras, el federalismo brasileño nace de la necesidad de redistribuir, a partir de la federación, subsidios a los estados más pobres y débiles a fin de crear estados satélites fácilmente dominables desde la capital federal. Probablemente sea ésta una caracterización excesiva para ilustrar cómo la dimensión económica condiciona negativamente tanto la federación como sus estados satélites. De este condicionamiento negativo no sufren, en cambio, los estados más poderosos —Río de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo y Rio Grande do Sul—, porque el federalismo les permite conservar gran parte de la riqueza que generan. La autonomía financiera de la federación sirvió entonces para que las tendencias centrífugas presentes en los estados más débiles fueran reconducidas primero y subordinadas después a la federación, y a través de esta última, vinculadas con los estados más fuertes y ricos.

La tendencia presente en Brasil fue derrotada en Argentina a partir de la consolidación del federalismo. Tal como recuerda Chiaramonte, a partir de los años de 1840 el mayor crecimiento económico de la provincia de Buenos Aires fue visto por las otras provincias como una amenaza y, por lo tanto, la federación se consideró como un freno a la hegemonía de la provincia de Buenos Aires. La federación en Argentina no fue entonces, como en Brasil, una simple reorganización de variables económicas y sociales preexistentes y una mejor vinculación entre las mismas, sino más bien la construcción de una nueva realidad que obligó a todas las provincias a proyectarse hacia un nuevo espacio, el federal. La preexistente tensión entre provincialización y globalización tiende a reforzar a esta última, provocando una reorganización económica y social de las provincias.

También en México el nuevo pacto federal se tradujo en una superación de la vieja tensión entre provincialización y globalización, favoreciéndose una significativa reorganización de los espacios regionales. A diferencia de Argentina, la reformulación fue más profunda a nivel económico, pues los ferrocarriles, los puertos y los mayores recursos fi-

nancieros de la federación, resultado de una conquistada autonomía financiera de la misma, beneficiaron notablemente a las élites regionales, con el resultado de que estas últimas se fueron identificando cada vez más con el federalismo.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la federación se presenta entonces como una realidad capaz de implementar un nuevo horizonte económico y social. Su intensidad se hizo sentir de modo diferenciado en las tres áreas consideradas: menos en Brasil que en México y menos en México que en Argentina por la imposibilidad —evidente en el caso de Brasil— de los grupos de intereses regionales de capturar la nueva oportunidad que le ofrecían los recursos financieros internos y externos de que disponía ahora la federación. En todo caso, podemos notar que a partir del último tercio del siglo XIX, se rompe la preexistente relación orgánica entre economía y federación y entre sociedad y federación, permitiendo a las dimensiones económicas y sociales superar el horizonte de la confederación para proyectarse hacia un horizonte de tipo federal.

Si en el curso del siglo XIX asistimos a una progresiva globalización de las dimensiones económicas y sociales, que provoca incluso una cierta tensión entre el voluntarismo de la federación y los nuevos grupos de intereses, un proceso similar pero dotado de una mayor intensidad es el que registra este siglo, especialmente a partir de los años de 1930. Indudablemente la crisis del mercado autorregulado a nivel mundial tuvo un papel importante y significativo, pero tan importante como la crisis nos parece —por lo menos en la nueva caracterización que asumirá el federalismo— la expansión de los componentes sociales sin bases territoriales, es decir, de los estratos urbanos y, en especial, de las clases medias y obreras. Son estos componentes urbanos los que hacen emerger una nueva demanda de tipo nacional, no identificable ya ni con las provinciales ni con las federales, que reivindica una expansión industrial y de los servicios públicos y privados.

¿Cómo lograr articular intereses tan dispares sin que entre ellos se desencadenen conflictos abiertos? Indudablemente el carácter centralizador que va asumiendo el Estado federal está condicionado por la existencia de esta pluralidad de intereses económicos, sociales y políticos, tanto de las élites como de los sectores medios y populares, que son, al mismo tiempo, regionales y nacionales. La intensidad de estas demandas es semejante en los tres países examinados en este volumen: la misma forma de industrialización, una similar expansión urbana, una

misma integración de mercados, una idéntica necesidad de activar mecanismos redistributivos a partir del gobierno federal y, especialmente, a partir del Ejecutivo federal. Las dimensiones económicas y sociales parecen proyectar el federalismo hacia un horizonte en el cual tiende a desdibujarse y a orientarse hacia una creciente centralización de las competencias económicas y sociales.

Sin lugar a dudas, las dimensiones económicas y sociales de tipo nacional son las que favorecieron el acrecentamiento de la centralización en manos de la federación, que si bien le permitió expandir su capacidad de regular las relaciones económicas y sociales no logró, empero, regularlas todas. Se podría por lo tanto decir que entre los años de 1940 y de 1960 la centralización de las instancias económicas y sociales converge en la transformación del federalismo en una realidad nueva, muy similar a la forma de gobierno unitaria. Sin embargo, no por ello el horizonte federal se desvanece, pues, como lo pone en evidencia Alicia Hernández Chávez para México, Aspásia Camargo para Brasil y Germán Bidart Campos para Argentina, esta centralización no es una tendencia irreversible sino más bien una respuesta a necesidades circunstanciales y, por lo tanto, reversibles a mediano y largo plazo.

El principio federal

La discusión de los modelos doctrinarios y políticos y de los condicionamientos sociales y económicos nos permite identificar y caracterizar el área de las interacciones que definen el funcionamiento del principio federal. Se desea así subrayar el hecho de que hay una estrecha relación entre doctrina, instituciones y prácticas económicas y sociales, evitándose caer en el lugar común de sostener la existencia de una fractura entre política y sociedad.

La coincidencia de las formas que presenta el federalismo en México, Brasil y Argentina es en el método de la división de poderes, es decir, en cómo se distribuyen los poderes entre el gobierno general y los gobiernos provinciales o estatales a partir de la idea de que cada uno de los poderes es titular de una esfera de soberanía. Se trata, en verdad, no tanto de una caracterización, sino más bien de una aproximación analítica capaz de recoger el fundamento histórico de las tres experiencias federales y establecer así los polos de la tensión a partir de la cual evolucionan los tres federalismos latinoamericanos considerados.

El fundamento histórico de la división de poderes entre federación y estados se encuentra en la concepción de una doble esfera de soberanía, la general o federal y la provincial o estatal. A través de ella se observa la existencia de un horizonte preexistente, de origen colonial, caracterizado por una organización de "antiguo régimen" según la cual existen dos esferas, la de la soberanía popular —cabildos y cámaras municipales— y la del monarca, que se manifiesta territorialmente a través de sus funcionarios, virreyes, capitanes generales, audiencias, etc. La ruptura de esta organización dio origen a que las provincias evolucionaran hacia entidades soberanas e independientes, y en cuanto tales podían operar directamente sobre el pueblo. Al mismo tiempo, siendo las provincias soberanas, podían delegar una porción de su soberanía a un gobierno general, el cual, a diferencia de los provinciales, no operaba directamente sobre el pueblo sino que ejercía un poder delegado capaz de coordinar, a lo más, a las diferentes provincias. De allí que la reorganización de la tradición colonial se haya traducido en la realidad en una tensión entre federación y provincias o estados; la primera tratará de traducir la autoridad delegada por las provincias en una esfera dotada de una propia autonomía, y las segundas tratarán de salvaguardar su independencia limitando la transformación de la soberanía federal.

Esta tensión la vemos manifestarse entre los años de 1820 y de 1830 en los tres países considerados. En Argentina, será la soberanía de las provincias la que prevalezca; tanto es así que no encontramos en los años de 1830 un Congreso y un Ejecutivo confederal, ni mucho menos un Poder Judicial confederal. Lo único que se da es una delegación de poder de las provincias para que una de ellas, la de Buenos Aires, represente a las otras en los asuntos exteriores. En Brasil, a pesar de una Constitución imperial de tipo unitario, la de 1824, las reformas constitucionales de 1831 y de 1834 dan al Imperio brasileño una fuerte característica de confederación de provincias. En México notamos que no obstante ser el único país que se dio una Constitución de tipo federal en 1824, la tensión entre los estados y la federación impide al Congreso y al presidente ejercer las funciones delegadas por los estados, con el resultado de que la federación no logra dar efectividad a sus poderes.

El fundamento histórico representó entonces un poderoso elemento coercitivo de un adecuado funcionamiento de la tensión entre soberanía federal y soberanías provinciales. Esto nos permite afirmar que el principio federal se presenta apenas esbozado en los años de 1830 y generará recurrentes crisis de gobernabilidad. El resultado será una crisis

general bien visible en los años de 1840 que obligará en México y Argentina a una radical reformulación del principio federal, y en Brasil a buscar una salida diferente: implementar el Imperio unitario diseñado en la Constitución de 1824 antes de desarrollar el nuevo principio federal.

Las transformaciones más significativas que conoce el principio federal son susceptibles de observarse en las constituciones liberales y federales de México (1857) y Argentina (1853-1860). Ellas se convierten ahora en las cartas que regulan la asociación entre los estados y dan vida no sólo a un gobierno federal, sino más bien a un poder federal capaz de operar, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, directamente sobre el pueblo, reteniendo los estados o provincias en buena medida su soberanía original. Las nuevas constituciones federales, a diferencia de las constituciones o actos constitucionales que las precedieron, son además un esfuerzo para dar vida a una forma de gobierno que corte las amarras con el pasado y diseñe un nuevo horizonte político para las provincias y estados.

El nuevo principio federal, a diferencia del precedente, establece no sólo que la federación tiene una esfera de soberanía propia y, por lo tanto, como acontece con las provincias o estados, puede operar directamente sobre los ciudadanos. En esta forma la federación ofrece a los ciudadanos no sólo la preservación de su horizonte regional, sino también la proyección a uno más amplio, garantizándoles la posibilidad de salvaguardar sus derechos. Esta doble garantía deriva del hecho de que cada soberanía está limitada a su propia esfera, siendo así cada una de ellas independiente de la otra. La novedad del principio federal está contenida en la idea de que tanto la soberanía federal como la soberanía de los estados son limitadas; limitación que es establecida para la federación por la Constitución federal y, para las provincias o estados, por las constituciones particulares de los mismos. Esta limitación en su propia esfera de soberanía se refleja, en la arquitectura de la forma de gobierno federal, en una división de poderes entre poderes independientes —los propios de la federación—, poderes de los estados —llamados residuales en cuanto son los no atribuidos a la federación— y poderes coordinados entre federación y estados.

Los estudios del volumen relativos al federalismo liberal nos proporcionan los elementos para comprender cómo el funcionamiento del federalismo favoreció la limitación de cada poder en su esfera, reduciendo por lo tanto la arbitrariedad de los mismos; garantizó la independencia de los mismos y finalmente desarrolló una mayor coordinación de po-

deres entre federación y estados. Sin embargo, es la coordinación entre los poderes la que pudo consolidar la nueva arquitectura federal y favorecer un efectivo funcionamiento del principio federal.

Indudablemente es difícil formular un juicio global válido para los tres países examinados en lo que atañe al funcionamiento de la federación. Se puede sin embargo decir que el principio federal funcionó de modo irregular en México entre 1867 y 1911, en Argentina entre 1860 y 1916, y en Brasil entre 1900 y 1930. El irregular funcionamiento del federalismo no dependió exclusivamente ni de los condicionamientos económicos y sociales ni de la dificultad de interrelacionar la dimensión doctrinario-institucional con el funcionamiento del principio federal. Tampoco es imputable a los evidentes desequilibrios regionales existentes, porque justamente el principio federal es, por lo menos en teoría, un potente mecanismo para reducirlos a través de la redistribución de recursos que opera el gobierno federal.

Lo que llama la atención en el caso argentino es que entre 1860 y 1880 el federalismo asume, según Botana, un carácter hegemónico, ilustrado por las frecuentes intervenciones federales en las provincias y por el papel que desempeña el ejército federal. Este esfuerzo de reducir por la fuerza a las provincias recuerda en muchos sentidos lo que aconteció en los mismos años en el contexto mexicano, donde —entre 1867 y 1884— el gobierno federal desarrolla similar acción de fuerza. Una situación parecida se dio en Brasil una vez instaurada la República federal, y durará hasta el primer decenio de este siglo, cuando se activa la llamada política de los gobernadores, es decir, la mejor concertación entre los vértices de la federación y de los estados.

Es muy probable que este federalismo de corte hegemónico haya lesionado, a través de sus acciones de fuerza, el principio federal en su primer momento de implementación, desbalanceando la preexistente tensión a favor de la federación e impidiendo, por lo tanto, el surgimiento de la colaboración que debía darse entre los poderes estatales y federal. Probablemente sin esta acción de fuerza la federación no hubiera logrado ejercitar sus competencias ni implementado lo que las constituciones le asignaban: la centralización de las competencias políticas. Con todo, la activación del nuevo principio federal dejó un elemento negativo, la imposibilidad de dar vida a una esfera compartida entre federación y estados; esfera que, como se ha dicho, habría permitido que las grandes innovaciones sociales y económicas fueran gobernadas no sólo a partir de los poderes federales, sino también por los poderes de los estados.

Si reflexionamos sobre lo que no tienen estos tres federalismos a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y en los primeros decenios de éste, notamos que es justamente la ausencia de una verdadera esfera de poderes compartidos; poderes que en cambio se fueron dando en el federalismo norteamericano del mismo periodo. La imagen que a nuestro juicio mejor describe el federalismo en los tres países es la de dos esferas de poderes independientes que apenas se tocan entre sí, y cuando se tocan es por así decir en los vértices.

¿Cuáles son entonces los elementos que distinguen el federalismo liberal? Botana nos muestra que la vitalidad del principio federal argentino dependió esencialmente del poder electoral, según el cual "el ciudadano no elegía; elegían los gobiernos". La vinculación entre la presidencia federal y los gobiernos provinciales reflejó una colegialidad pactada entre el Ejecutivo y el Legislativo federal que terminó por dar a la federación "el papel de un árbitro comprometido". El federalismo brasileño presenta este mismo carácter, pues a través de los compromisos derivados de la coalición entre gobernadores de los estados fuertes y de los estados débiles, el poder federal pudo disponer siempre de una mayoría en el Congreso. Lo mismo acontece con el federalismo mexicano a partir especialmente de los años de 1890, cuando a través de las prácticas de conciliación entre la presidencia y los gobernadores se definen y precisan las áreas de acción de la federación y las de los estados, vinculadas entre sí por el Poder Ejecutivo.

El principio federal terminó así por redefinirse en la práctica, adquiriendo los poderes independientes y limitados de la federación y los de los estados un carácter de poderes escindidos y vinculados entre sí por prácticas políticas que poco trascendían a nivel institucional y a nivel de los ciudadanos. Estos últimos podían, a lo más, integrarse en las máquinas de partidos de carácter regional, que existieron en Brasil y en Argentina mas no en México, cuyo único fin era favorecer las prácticas de compromiso precedentemente descritas.

A fin de cuentas, nuestra caracterización del federalismo liberal tiende cada vez más a asemejarse a la que los politólogos llaman un cuasi-federalismo. Posiblemente se podría dar este calificativo si no tomáramos en cuenta otro hecho más significativo subrayado también por los politólogos: que la eficacia de una forma de gobierno se mide a partir de la capacidad de conjugar jurisdicción —el control de los poderes y, por lo tanto, la definición del principio federal— con gobernáculo —la capacidad de los poderes y, en este caso, del principio federal, para

producir una mejor gobernabilidad. De allí que se pueda decir que en su medio siglo de vida, el principio federal inspirado en el liberalismo produjo, no obstante las prácticas de compromiso y la mayor expansión del poder federal, una mayor gobernabilidad con el resultado de que la forma de gobierno implementada, la federal, aparece como la más adecuada al desarrollo político de los tres países considerados.

Si el federalismo del siglo XIX hubiera sido tan poca cosa, ¿cómo podríamos explicarnos que no haya desaparecido del horizonte mental de los nuevos actores políticos en el curso de las grandes transformaciones que acontecieron en este siglo en los tres países? La respuesta más simple es porque todos vieron en la forma de gobierno federal una propuesta perfectible y, por lo tanto, consideraron el principio federal como lo suficientemente amplio y flexible para que pudiera ser revitalizado y re-elaborado, incluyendo en él las instancias que el federalismo liberal no había contemplado.

También en este siglo, la reformulación del principio federal no fue algo simple ni descontado. Fue objeto de una primera reformulación entre los años de 1910 y de 1930. El mejor testimonio de esta reformulación lo observamos en México, donde —como lo ilustra Alicia Hernández Chávez— la Constitución federal de 1917 introdujo el principio federal cooperativo, según el cual las dos esferas retienen su soberanía y dan vida a una esfera de poder en la cual la federación y los estados definen e implementan conjuntamente los nuevos objetivos sociales y económicos. Este federalismo cooperativo se debía apoyar en una ciudadanía que era titular no sólo de derechos políticos, sino también sociales, que podía ejercer a través del sufragio directo y secreto. También vemos activarse este nuevo federalismo de corte liberal y democrático en Argentina gracias a la reivindicación de la libertad electoral, demanda que también encontramos en Brasil, sin que trascendiera, a diferencia de cuanto aconteció en México y Argentina, a nivel institucional.

Comentando los trabajos de esta última etapa del federalismo, José Luis Reyna sostuvo que "el común denominador de los tres federalismos es que el pacto federal va del centro hacia afuera, hacia la periferia, pero difícilmente podemos ver algo que de la periferia vaya al centro, por lo que entonces se podría concluir que el pacto federal es un pacto más formal que real, aunque con ello no se quiere decir que el pacto federal no tenga una dinámica política propia". En otras palabras, el principio federal que se consolidó y tuvo efectividad fue el de corte centralizador y corporativo, cuya historia comienza en los años de 1930 para

entrar en crisis a fines de la década de 1960. Su consolidación se debió a que el federalismo centralizador fue capaz de reelaborar las instancias sociales corporativas y no corporativas y dar vida a una nueva dinámica entre federación y estados.

Más importante que constatar la existencia de un principio federal centralizador, lo que aquí nos interesa mayormente es caracterizar su funcionamiento. Los estudios de este volumen nos muestran que en el curso de su funcionamiento el principio federal se presenta desdibujado en el sentido de que a veces es difícil reconocer su existencia por la constante interferencia del nacionalismo y del presidencialismo en su actuación.

El nacionalismo interfiere en el funcionamiento del principio federal porque por su intermedio se crea una imagen, más aparente que real, de un Estado muy fuerte capaz de centralizar todas las instancias, sean federales o estatales. En esta forma el nacionalismo termina por hacer resaltar la acción del gobierno colocando en un segundo plano la interacción de la federación con los estados. Al mismo tiempo, el nacionalismo tiende a desdibujar el principio federal del horizonte mental de los actores políticos y sociales porque incide fuertemente en la doble identidad que tenían en la etapa precedente: ser al mismo tiempo mexicano y oaxaqueño, brasileño y pernambucano, argentino y tucumano. Sin embargo, si eliminamos el nacionalismo, no lograríamos comprender por qué ciertas instituciones se denominan nacionales (Consejo Nacional de Población, Confederación Nacional de Trabajadores, etc.). La posible explicación de esta tensión entre principio federal y principio nacional debe buscarse en el hecho de que posiblemente la corporativización de la sociedad no fue total, es decir, no abarcó a todos los actores sociales, con el resultado de que el principio federal sirvió para generar consenso entre los sectores que sin ser corporativos desempeñaban, como acontece con los empresarios, un papel político significativo.

El funcionamiento del principio federal es también desdibujado por un segundo elemento, el presidencialismo. Botana nos recuerda cómo en la revitalización del federalismo argentino de comienzos de este siglo el presidente Yrigoyen asumió que "el principio de la soberanía democrática residía en el Poder Ejecutivo", con el resultado de establecer un vínculo directo entre "pueblo" y presidente. Esta misma formulación fue dada por el presidente mexicano Carranza, quien en 1917 sostuvo que el poder electoral popular era el sostén del nuevo eje directo presidencia-pueblo y, en forma muy similar, por el presidente brasileño Getúlio Vargas.

El presidencialismo de corte populista indudablemente perjudicó —y perjudica— no sólo la imagen del federalismo, sino también la acción de los poderes federales, en especial del Legislativo y del Judicial, y generó —y genera— la idea de que no sólo presidencialismo y federalización son sinónimos, sino también de que el presidente es el símbolo visible de la nación. En esta forma se unificó en la imagen del presidente la idea de federación y de nación, sin que ello se tradujera en un efectivo desmoronamiento del federalismo. Sin embargo, nacionalismo y presidencialismo no están en el origen de la transformación del principio federal en centralizador, sino más bien lo contrario, pues ambos surgen a fines del siglo XIX y, por lo tanto, preceden temporalmente al federalismo centralizador.

Lo que hace posible la inserción del nacionalismo y del presidencialismo en el federalismo centralizador es la necesidad de generar un vasto consenso social y político hacia la figura del presidente en la fase de construcción de un modelo económico compatible con el nuevo orden económico internacional y de un modelo social compatible con la mayor participación política que emerge entre la crisis de los años de 1930 y la segunda Guerra Mundial. En otras palabras, fue una respuesta a instancias de orden interno y de orden externo que empujaban a una reorganización a partir de la federación, tanto de los recursos económicos como de los políticos, con el fin de hacer posible una reasignación de los mismos.

Este proceso de centralización no fue en verdad total, pues no logró abarcar todas las instancias corporativas; mucho menos las no corporativas. Tampoco fue unidireccional, es decir, del centro a la periferia, pues en la medida en que se centralizaban competencias en manos del Poder Ejecutivo, los estados conservaban y a veces expandían su poder a través de las subvenciones federales, como acontece en México, o por el reforzamiento del poder de los gobernadores, como acontece en Brasil. En términos generales, se podría decir que la desfederalización se acompañó de un proceso de refederalización según el cual los estados volvían, de algún modo, a hacer sentir su voz a través de la implementación a nivel social y político de los subsidios federales y del desarrollo de nuevas prácticas políticas de compromiso entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. De este modo, el principio federal terminó por ser reformulado en el curso de los años de 1940-1950, estableciéndose la existencia de dos esferas de poderes asociados —la de la federación y la de los estados— que dan vida a una esfera de poder que es, por así

decir, mixta: los estados conservan poderes residuales, los no absorbidos por la federación, y desarrollan nuevos poderes a partir del nuevo contexto político y de las finanzas federales.

El federalismo centralizador podría surgir a la luz de esta caracterización como un semifederalismo o un federalismo formal si no diéramos la debida importancia a la capacidad que tuvo de asegurar una mejor gobernabilidad en los tres países. También en este caso, como aconteció en la fase del federalismo liberal, su funcionamiento presenta rasgos de irregularidad, pues en México, Brasil y Argentina el federalismo centralizador interfirió constantemente con el ejercicio de los derechos ciudadanos, impidiendo su manifestación y llegando incluso, en Argentina y Brasil, a favorecer los regímenes militares.

Los cambios que han acontecido en los años de 1980 y en lo que va de este decenio nos sugieren que el federalismo centralizador ha entrado en crisis y nuevamente, tal como aconteció en el pasado, pone en tela de juicio no tanto el pacto federal, sino el funcionamiento del mismo, lo cual nos está indicando que posiblemente estemos en presencia de una nueva reformulación del principio federal y no de su cancelación.

ÍNDICE

Presentación
Alicia Hernández Chávez 7
Introducción
Marcello Carmagnani 9

EL PRIMER FEDERALISMO

El federalismo mexicano, 1823-1847 99052483802716
Josefina Zoraida Vázquez 15
Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento
José Murilo de Carvalho 51
El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX
José Carlos Chiaramonte 81

EL FEDERALISMO LIBERAL

El federalismo liberal mexicano
Marcello Carmagnani 135
Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937
Joseph L. Love 180
El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930
Natalio R. Botana 224

EL FEDERALISMO CENTRALIZADOR

Federalismo y gobernabilidad en México
Alicia Hernández Chávez 263
La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática
Aspásia Camargo 300
El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad
Germán J. Bidart Campos 363
Conclusión: El federalismo, historia de una forma de gobierno
Marcello Carmagnani 397

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de octubre de 1993 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. (IEPSA), calzada San Lorenzo 244, 09800 México, D. F. En su composición se emplearon tipos Garamond de 12:14, 11:13, 10:12, 9:11 y 8:9 puntos de pica.

Se tiraron 3 000 ejemplares.

Tipografía y formación: Mario Medina,
del *Taller de Composición*
del Fondo de Cultura Económica.
Corrección de pruebas: Carmen Valcarce.
Corrección de planas: Angelines Torre.

Esta obra se publica en coedición por EL COLEGIO DE MÉXICO, el FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS y el FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, con la coordinación editorial de María del Carmen Farías.

Cuidado de la edición: Lorenzo Ávila.

El Colegio de México
Fideicomiso Historia de las Américas
Fondo de Cultura Económica

CREATIVE
COMMONS